

02.088

**Message
relatif à la loi fédérale sur la fondation
Musée national suisse**

du 29 novembre 2002

Messieurs les Présidents,
Mesdames et Messieurs,

Nous avons l'honneur, par le présent message, de soumettre à votre approbation le projet de loi fédérale sur la fondation Musée national suisse, ainsi que le projet d'arrêté fédéral concernant le plafond de dépenses 2005–2008 de ladite fondation.

Nous vous prions d'agréer, Messieurs les Présidents, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

29 novembre 2002

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Kaspar Villiger

La chancelière de la Confédération, Annemarie Huber-Hotz

Condensé

Le Musée national suisse (MNS) est une vitrine importante culturelle de la Suisse et de ses habitants. Il doit pouvoir remplir sa mission – qui est de collectionner les objets ayant une importance historique et culturelle et de les rendre accessibles au public – en s'appuyant sur des bases nouvelles. Reprendre les collections de la Confédération, les exposer et les présenter au public suisse et étranger, offrir des possibilités de formation, contribuer à la recherche, sont des prestations qui doivent être fournies par une organisation de l'administration fédérale décentralisée disposant d'une plus grande autonomie. Les principaux interlocuteurs du MNS se trouvent hors de l'administration et sont organisés en entreprises. Un nouveau statut juridique permettra donc de tenir compte des conditions actuelles et de la transformation du MNS en un groupe de huit établissements.

Le nouveau statut juridique permet au groupe de répondre davantage aux besoins de ses visiteurs et de réagir plus rapidement aux questions d'actualité. Parallèlement, le MNS doit être capable d'exploiter à fond son potentiel économique et améliorer sensiblement son autofinancement. Le statut de fondation facilite en outre le gain de fonds extérieurs et l'obtention de donations.

C'est pour toutes ces raisons qu'il est proposé d'émanciper le Musée national suisse et d'en faire une fondation de droit public dotée de la personnalité juridique. Elle sera pilotée par la Confédération. Le Conseil fédéral nomme l'organe de direction stratégique, soit un conseil de fondation de sept membres au plus, ainsi que le directeur ou la directrice responsable des opérations. Il octroie un mandat de prestations de plusieurs années, concrétisé par une convention de prestations annuelle entre le Département fédéral de l'intérieur et la fondation. L'organe de contrôle examine régulièrement les finances et les outils de gestion, tandis que la fondation est soumise à la surveillance juridique complète de l'Office fédéral de la culture. La rémunération, par la Confédération, du mandat de prestations reste la source de financement principale du MNS.

Les tâches de la future fondation sont définies par la loi. Elles consistent à collectionner une sélection aussi représentative que possible d'objets historiques, ainsi qu'à présenter et étudier les liens historiques. Le MNS doit encourager l'étude de la genèse du présent et donner ainsi des impulsions pour modeler l'avenir. Se pencher sur l'origine et l'histoire de notre pays signifie aussi aborder l'identité personnelle de chacun et celle de notre collectivité. C'est ainsi que le MNS peut contribuer à donner un sens au présent et à renforcer la cohésion du pays. Le choix des sujets abordés n'a cependant pas pour seul but de renforcer l'identité nationale, mais aussi de favoriser le dialogue entre les civilisations et par conséquent l'ouverture sur l'extérieur.

Le capital d'exploitation du MNS est constitué par ses objets historiques et ses collections culturelles, mais aussi par ses bâtiments mêmes, qui présentent un attrait particulier des points de vue de l'architecture, du cadre ou de l'urbanisme. Pour autant qu'elle le soit, la Confédération en reste propriétaire, tout en accordant à la fondation l'usufruit des objets de collection. Le rapport de droit relatif aux biens-fonds et aux bâtiments est régi par un contrat de droit public. Le personnel du MNS reste engagé et assuré sur la base de la loi sur le personnel de la Confédération (LPers).

Le Musée national suisse a été inauguré à Zurich en 1898. Le siège romand du Château de Prangins a été ouvert en 1998. Le MNS compte en outre six dépendances extérieures dans toute la Suisse. En 2001, le groupe comptait quelque 120 postes à temps complet, répartis entre 212 collaboratrices et collaborateurs, alors que 106 autres personnes travaillaient dans les services de direction et de surveillance et que 120 étaient chargées de mandats divers. Le personnel a géré quelque 800 000 objets et huit expositions permanentes, sans parler des 18 expositions temporaires. En 2001, toujours la maison mère, le siège romand de Prangins et les six dépendances extérieures ont accueilli 435 609 visiteurs (436 505 en 2000).

Message

1 Partie générale

1.1 Contexte

1.1.1 Création à Zurich

Le Musée national suisse (MNS) fut fondé en 1890 par un arrêté de l'Assemblée fédérale.¹ Il était «destiné à recevoir et à conserver, d'après un plan déterminé, les antiquités nationales importantes au point de vue de l'histoire et des beaux-arts»² et à les exposer dans ses locaux.³ L'arrêté fondateur ne précisait pas encore le lieu d'implantation du MNS. Il formulait cependant des conditions pour le lieu que l'Assemblée fédérale désignerait comme siège. Le canton ou la ville choisie devait mettre gratuitement à disposition un bâtiment convenablement situé, équipé et digne d'accueillir la collection.⁴ En outre, les candidats devaient intégrer leurs collections historiques dans celles de la Confédération, afin qu'elles puissent être exposées au Musée national. Ils en gardaient toutefois la propriété.⁵ De nombreux candidats se mirent alors sur les rangs en décrivant à l'Assemblée fédérale les collections et objets qu'ils entendaient mettre à disposition de la future institution, voire lui offrir.⁶ Des particuliers, familles et organisations zurichoises proposaient aussi d'importantes contributions au Musée national, dont une donation de l'*Antiquarische Gesellschaft*. Ses objets figurent toujours parmi les plus importants des fonds.⁷

Au terme de vifs débats, Zurich fut désigné comme siège du Musée national.⁸ La décision était due en bonne partie aux biens culturels, collections et autres contributions proposées. La Ville de Zurich construisit alors la maison mère, qui se dresse toujours dans les jardins du Platzspitz. Les collections et donations annoncées furent remises au Musée national. Voilà pourquoi le Musée national est lié au canton de Zurich et à ses habitants non seulement du fait de son siège, mais aussi de par ses précieuses collections. De son côté, la Confédération avait déjà commencé à acquérir et collectionner des biens culturels, tout en soutenant les collections cantonales. Dès 1898, une grande partie de ces acquisitions fut également transférée au Musée national.

¹ AF du 27 juin 1890 concernant la création d'un musée national suisse (RS 4 235).

² Ibidem, art. 2.

³ Ibidem, art. 6.

⁴ Ibidem, art. 5.

⁵ Ibidem, art. 5 s.

⁶ Cf. «Zürich's Bewerbung – Zürich und das Schweizerische Landes-Museum, den hohen eidgenössischen Räten gewidmet», Zurich, décembre 1890, acte distribué à tous les membres de l'Assemblée fédérale d'alors.

⁷ Cf. contrat du 21 décembre 1889 et promesse de don du 18 juin 1891 de l'*Antiquarische Gesellschaft Zürich*.

⁸ AF du 18 juin 1891 concernant le siège du musée national (RS 4 239).

1.1.2 **Siège romand du Château de Prangins**

Depuis la Deuxième Guerre mondiale, la Commission fédérale du Musée national (CMN) se préoccupait activement de trouver un siège romand pour le MNS. Ses efforts aboutirent avec le concours des cantons de Vaud et Genève, qui avaient acquis le domaine de Prangins en 1974 et en firent cadeau à la Confédération, à condition que le MNS y installe son siège romand. L'idée était d'y présenter une exposition permanente de l'histoire et de la culture de la Suisse aux XVIII^e et XIX^e siècles, complétée par des expositions temporaires. Prangins jetterait un pont culturel entre les différentes régions linguistiques de Suisse.⁹ L'Assemblée fédérale accepta la donation et institua le siège romand de Prangins en 1984.¹⁰

Lancée en 1983, la restauration du château se heurta à des difficultés imprévues qui en retardèrent l'ouverture. Celle-ci put cependant avoir lieu pour le centenaire de l'inauguration du Musée national suisse, le 18 juin 1998, en présence de Mme Ruth Dreifuss, conseillère fédérale, et des gouvernements cantonaux de Vaud et de Genève. Les jardins à la française du château avaient également été reconstitués et furent ouverts au public.

Le Conseil fédéral avait accordé une haute priorité à la transformation du Château de Prangins en siège romand du MNS. A cause de leur durée, les travaux coïncidèrent avec la mise en place du Forum de l'histoire suisse, à Schwyz, et partiellement aussi avec la reprise et la construction du nouveau bâtiment du Musée des automates à musique (Seewen SO), ainsi qu'avec la rénovation du Musée de la Bären-gasse (Zurich). Il fallut donc repousser entre autres la rénovation de la maison mère, bien que la gravité des dégâts et l'insécurité concomitante aient nécessité une rénovation partielle en 1994.

1.1.3 **Le Musée national au sein de l'administration fédérale**

Dès 1890, l'autorité chargée d'administrer le Musée national «sous la haute surveillance du Conseil fédéral» fut la Commission fédérale du Musée national (CMN), qui en élisait aussi la direction. Vu l'affectation spéciale des immeubles, bâtiments, installations et collections d'objets, ainsi que les compétences de la CMN, le Musée national fut qualifié dans le Message fondateur et par une partie de la doctrine subséquente comme un «établissement non autonome».¹¹ Par la suite, il fut assimilé à un office fédéral du Département de l'intérieur, y compris lors de la réorganisation de l'administration fédérale en 1979. En 1989, la Bibliothèque nationale suisse, l'Office fédéral de la culture et le Musée national furent regroupés pour constituer le nouvel Office fédéral de la culture, mais sans que la loi de 1890 ne soit modifiée.

⁹ Cf. Message du 17 août 1983 concernant l'installation du siège romand du Musée national suisse au Château de Prangins VD; FF 1983 III 1025.

¹⁰ LF du 5 octobre 1984 modifiant l'AF concernant l'institution d'un Musée national suisse; RO 1985 152.

¹¹ Cf. Tomas Poledna (avec la collaboration de Matthias Hauser), *Rechtsgutachten (Avis de droit) betreffend eine neue Rechtsform des Schweizerischen Landesmuseums*, manuscrit Zurich, 6 janvier/27 avril 1999, p. 28; ci-après: Poledna, *Rechtsgutachten*.

1.1.4

Naissance d'un groupe de musées

La loi a été conçue dans l'idée d'une institution limitée à un seul bâtiment à Zurich. En 1984, on l'a vu, le MNS a été complété par un siège romand au Château de Prangins.¹² Le Musée national s'étant enrichi entre-temps de six dépendances extérieures, on utilise depuis 1998 le nom de groupe MUSÉE SUISSE pour désigner la maison mère de Zurich (avec son centre de collection d'Affoltern), le siège romand du Château de Prangins et les six dépendances extérieures.

Le tableau suivant donne une vue d'ensemble des membres du groupe:

Membres du groupe MUSÉE SUISSE

Nom	Fondation/ réouverture	Centres d'intérêt	Base légale	Collaborateurs / surf. d'exposition	Visiteurs en 2001 (2000)
<i>Musée national suisse, Zurich</i>	1898	histoire de la civilisation, de la pré-histoire à nos jours	LF du 27.6.1890	163/18 ¹³ 13 000 m ²	250 505 264 249
<i>Château de Prangins (siège romand)</i>	1998	histoire de la civilisation de 1750 à 1920 (de l'Ancien Régime à la Première Guerre mondiale environ)	LF du 5.10.1984	9/45 3600 m ²	45 624 30 382
<i>Château de Wildeg</i>	1912	aménagement du paysage: château, jardins et ferme	testament de Julie von Effinger 1912	14/7 6090 m ²	37 346 34 063
<i>Musée suisse des douanes, Cantine di Gandria/TI</i>	ouvert en 1935, rattaché au MNS en 1978	histoire des douanes, conditions d'existence des gardes-frontières	contrat avec la Direction supérieure des douanes 1978	(personnel de la Direction supérieure des douanes) 320 m ²	22 406 20 799
<i>Maison de la corporation Zur Meisen, Zurich</i>	1956	collections zuri-choises et suisses de porcelaines et faïences, XVIII ^e s.	bail à loyer de 1955	(personnel de la maison mère) 320 m ²	19 261 19 721
<i>Musée de la Bärengasse, Zurich</i>	1976/1999	histoire des mœurs Ville de Zurich, 1730-1800	contrat Confédération/Ville de Zurich et statuts de la fondation 1975	9/8 900 m ²	8 489 16 123

¹² LF du 5 octobre 1984 modifiant l'AF concernant l'institution d'un Musée national suisse; RO 1985 152.

¹³ Par opposition au personnel fixe: experts, auxiliaires, collaborateurs payés par le canton de Zurich, surveillants (employés temporaires à Wildeg, par exemple).

Nom	Fondation/ réouverture	Centres d'intérêt	Base légale	Collaborateurs / surf. d'exposition	Visiteurs en 2001 (2000)
<i>Forum de l'histoire suisse, Schwyz</i>	1995	histoire de la civilisation et des mœurs helvétiques, 1300–1800	7 ^e centenaire de la Confédération 1991; contrat avec le canton de Schwyz 1990	6/11 1660 m ²	19 500 15 015
<i>Musée des automates à musique, Seewen SO; collection H. Weiss-Stauffacher, D^r h.c.</i>	1990/2000	instruments de musique mécaniques; collection Heinrich Weiss-Stauffacher, D ^r h.c.	contrats Confédération/famille Weiss; Confédération/canton de Soleure; LF du 27.6.1890	11/17 2600 m ²	32 478 36 153 ¹⁴

1.1.5 Collections du Musée national

En tant que «musée national», le MNS a réuni des collections de référence sur l'histoire de l'art et de l'artisanat de toute la Suisse, qui sont uniques par leur diversité, leur ampleur et leur richesse. Ces collections couvrent une période allant de la préhistoire jusqu'à nos jours, et sont d'un intérêt national, voire international, dans certains domaines.¹⁵

Dès sa fondation, le MNS put profiter des trésors amassés par des collectivités et des institutions, des familles et des particuliers, étant donné que collectionner les objets de valeur avait été reconnu comme une importante tâche politique et culturelle dès le XIX^e siècle. En collectionnant et en sauvegardant des objets significatifs, on essaya très tôt de conserver l'histoire des aïeux et celle du temps présent. C'est pour cette raison que les collections constituées au fil des siècles forment une part essentielle de l'identité nationale.

Ces vingt ou trente prochaines années, les changements des rapports sociaux et de la pyramide des âges lanceront un immense défi à la politique de collection des musées d'histoire, et tout particulièrement à celle du MNS. Aujourd'hui déjà, la tradition selon laquelle les collections et les objets sont transmis d'une génération à l'autre ne va plus de soi. La mutation fulgurante des modes de vie raccourcit la durée d'existence de beaucoup d'objets courants et rend inutiles et superflues des catégories entières d'objets quotidiens et utilitaires. Seule une stratégie ciblée des musées d'histoire préviendra la perte d'objets importants.

¹⁴ Après fermeture partielle, le Musée des automates à musique a été rouvert le 25 mars 2000.

¹⁵ Il s'agit des domaines suivants: découvertes archéologiques, sculpture sur bois, art du portrait, arts graphiques, photographie, céramique, poterie d'étain, métaux précieux, moules à pâtisserie, ameublement et décoration d'intérieur, numismatique, vitrail, textiles et costumes, armes et objets militaires, drapeaux.

1.1.6 Etudier, entretenir et conserver

Collectionner les biens culturels importants fait partie des activités du MNS. Les techniques d'étude, d'entretien et de conservation de ces biens, en constante évolution, sont directement liées à cette activité. Sur ce plan, le MNS a acquis un immense savoir-faire et a largement contribué aux progrès de la recherche appliquée, ce dont profitent désormais la science, la recherche et l'enseignement, en Suisse et à l'étranger. Certaines branches de la sauvegarde du patrimoine culturel qui étaient liées autrefois directement au MNS se sont émancipées et sont devenues des institutions à part entière, comme la conservation des monuments ou l'archéologie.

1.1.7 Communication

Longtemps, la communication a été considérée comme une partie négligeable du travail de collection. Cette indifférence se traduisait notamment par l'absence de moyens financiers et de spécialistes. Pour intensifier la transmission du savoir lié aux collections, la communication a donc été constituée en activité autonome. Le but de cette réorganisation était de professionnaliser un secteur qui gagne de plus en plus d'importance comme facteur du succès des «produits muséologiques» (expositions, etc.).

Dans les musées, les historiennes et les historiens ont fait la preuve qu'ils sont des experts lorsqu'il s'agit de trouver le sens d'un objet, de le classer et de l'expliquer dans son contexte historique. Or, les spécialistes en muséologie (p. ex. les médiateurs culturels) ont un autre regard. Ils partent des centres d'intérêts des visiteurs du musée pour tel ou tel produit. La combinaison des talents des spécialistes de l'histoire et des spécialistes de la communication transforme l'éducation en événement.

Dans les musées, la perspective classique de l'histoire de l'art attribuée aux objets de collection une «aura» intrinsèque qui se communique spontanément à l'observateur. Cette conception sous-tend les expositions où les objets figurent au premier plan et sont censés transmettre des connaissances historiques, isolément les uns des autres. Cette démarche fonctionne quand les objets sont assez célèbres ou d'une qualité esthétique telle qu'ils déclenchent des associations d'idées et des découvertes, mais elle échoue si les objets restent étrangers au public et qu'ils ne lui sont pas expliqués.

La collaboration interdisciplinaire des spécialistes des collections et de ceux de la communication confèrera une nouvelle convivialité aux expositions. La convivialité consiste non seulement à aménager agréablement les lieux, mais surtout à déceler et identifier les intérêts et les goûts du public, à y réagir et à y répondre. Les musées d'histoire classiques doivent ainsi réétudier et redéfinir leur rôle dans la société de l'information.

1.1.8

Le Musée national, reflet de son histoire

Le MNS est fortement marqué par son histoire. A l'époque de sa fondation, la récolte des objets était guidée par la recherche des racines de la communauté et de son identité nationale. Les collections reflètent la foi dans le progrès de la civilisation humaine et présentent simultanément les ancêtres du Moyen Age et leur tradition d'héroïsme guerrier comme des modèles.

Au début du XX^e siècle, le MNS devint de plus en plus un musée des arts appliqués, tandis que la notion de culture se restreignait à la création artistique individuelle. La nouvelle conception misait sur l'aspect intemporel du «grand art» et le MNS put ainsi faire l'économie du contexte historique. Parallèlement, la vie quotidienne ne parut plus digne de figurer dans l'histoire et disparut presque entièrement du MNS dans les années 1930.

Depuis les années 1950, les musées suisses ont complètement changé de visage, une nouvelle fois. Plusieurs domaines de collection jugés sans intérêt historique suscitèrent ailleurs une attention accrue et donnèrent lieu à l'ouverture d'établissements très différents des musées d'histoire classiques. L'exemple typique de cette évolution est le Musée suisse des transports de Lucerne, qui expose l'histoire de la technique en tant qu'élément porteur de l'identité suisse.

La conséquence de cette évolution est qu'aujourd'hui, les collections du MNS dans le domaine des arts appliqués restent très importantes, tandis que l'histoire de la vie quotidienne et celle de la technique présentent quelques lacunes, qui ne peuvent être comblées sans autre. Cependant, les centres d'intérêt cultivés jusqu'ici ne sauraient être négligés, car ce sont eux qui font l'originalité du MNS.

Aujourd'hui, l'objectif est clairement défini: sur la base de ses collections encyclopédiques, le MNS assume la fonction de musée national de la civilisation et de l'histoire au sens large, des origines à nos jours.

Le MNS doit faire face à un double défi. Il lui faut d'une part transmettre à travers des présentations attrayantes et à la portée de chacun une vision de l'histoire qui corresponde aux attentes contemporaines et, de l'autre, se positionner au sein d'un paysage riche et varié de musées et de collections. Pour assumer cette tâche, il est nécessaire de collaborer avec les autres musées suisses d'envergure nationale et les autres collections appartenant à la confédération, pour exploiter les synergies potentielles.

1.2

Mutations sociales et tendances évolutives du Musée national

1.2.1

Rôle de l'histoire au XXI^e siècle

L'histoire a perdu une partie de l'importance qu'elle avait naguère comme repère dans le monde et dans la communauté. Après la croyance dans l'histoire sacrée, c'est aussi la foi dans le progrès moral constant de l'humanité qui pâlit, alors que toutes deux avaient été des moteurs de la conscience historique et que leurs effets se faisaient sentir jusque dans la vie quotidienne. La «fin de l'histoire» n'est certes pas

encore en vue, mais la capacité de l'histoire à donner un sens à la vie semble s'amenuiser.

On peut cependant constater des tendances opposées. Les changements fulgurants qui affectent la vie quotidienne actuelle favorisent – comme il y a cent ans – la quête des racines. Sur ce plan, l'histoire redevient un facteur identitaire. Ce ne sont toutefois plus les grandes institutions, comme l'Eglise et l'Etat, qui cristallisent l'identité, mais une foule de petits groupes de référence, qui se complètent et restent de taille humaine, comme la famille, le lieu de travail ou la musique qu'on aime. On s'attend aussi, dans tous les médias, à ce que l'histoire soit présentée de manière à susciter l'émotion et le sentiment d'authenticité.

C'est là une des grandes chances qui s'offrent aux musées d'histoire et à leurs expositions. La généralisation des mondes virtuels fait qu'il est de plus en plus rare de disposer concrètement d'un objet historique. Le rayonnement d'un «témoin de l'histoire» est une chose que seul un musée peut offrir. C'est là que doit commencer la quête de sens dans un musée, tout en abordant les questions que le présent pose à l'histoire. Il faut que le MNS présente l'histoire de façon telle que le grand public soit en mesure d'établir un lien avec sa vie quotidienne. L'émotion et l'aventure doivent occuper davantage de place dans les musées suisses du XXI^e siècle.

1.2.2 Vivre l'histoire

Ces dernières années, les exigences en matière de transmission de l'histoire ont beaucoup changé. A l'époque de la fondation du MNS, on pensait qu'exposer des objets historiques suffisait pour informer, instruire et divertir. Aussi la loi de 1890 concernant la création d'un musée national se bornait-elle à stipuler que les collections seraient «exposées» dans les locaux dudit musée.¹⁶

Avec les médias de masse modernes comme le cinéma, la radio, la télévision et les moyens audiovisuels, les exigences du public n'ont cessé d'augmenter et continuent à évoluer, notamment avec l'entrée dans l'ère de l'Internet. Les objets et les collections n'ont certes pas perdu de leur importance en tant que média, mais il faut plus que jamais les «mettre en scène» et les insérer dans un contexte compréhensible pour le public. Exposer des objets précieux ou historiques ne suffit plus pour fasciner le grand public.

Le musée doit donc procurer le sentiment d'une aventure vécue. Cela implique des expositions en phase avec l'actualité qui, à côté des présentations audiovisuelles, offrent aussi des lieux où s'attarder. Les prestations complémentaires telles que visites guidées, manifestations parallèles, publications, restaurants et boutiques, ont leur importance. Elles seront adaptées à chaque exposition et permettront au visiteur d'appréhender cette visite au musée comme une expérience totale, qui lui laissera un souvenir agréable.

¹⁶ Art. 6 AF du 27 juin 1890 concernant la création d'un musée national suisse; RS 4 237.

L'éventail toujours plus large des prestations fournies par le MNS exige une collaboration accrue avec d'autres branches, notamment en matière de marketing. Simultanément, les exigences croissent en matière d'architecture, notamment sur le plan de l'adaptabilité et de l'espace. L'architecture des musées joue d'ailleurs un rôle éminent par son effet symbolique.¹⁷

1.2.3 Lien entre le présent et le passé

L'importance de l'histoire pour la société doit sans cesse être étudiée et expliquée. Aussi importe-t-il que le musée facilite l'accès au passé et en fasse ressortir la portée pour le présent. Pour le grand public, l'histoire devient intéressante et stimulante dès qu'il peut établir un lien avec le présent. Si les visiteurs sont touchés et interpellés sur le plan émotionnel, ils se sentent personnellement impliqués dans l'histoire.

C'est pourquoi le musée doit être aussi un forum où discuter des problèmes de l'actualité. Il doit pouvoir participer aux débats de société contemporains sans prendre unilatéralement parti. Parce qu'il est un centre de l'histoire de la civilisation, le musée peut offrir un regard particulier à la fois sur le passé et le présent. Il contribue ainsi à forger l'identité à travers le dialogue des cultures et à donner un sens au présent.

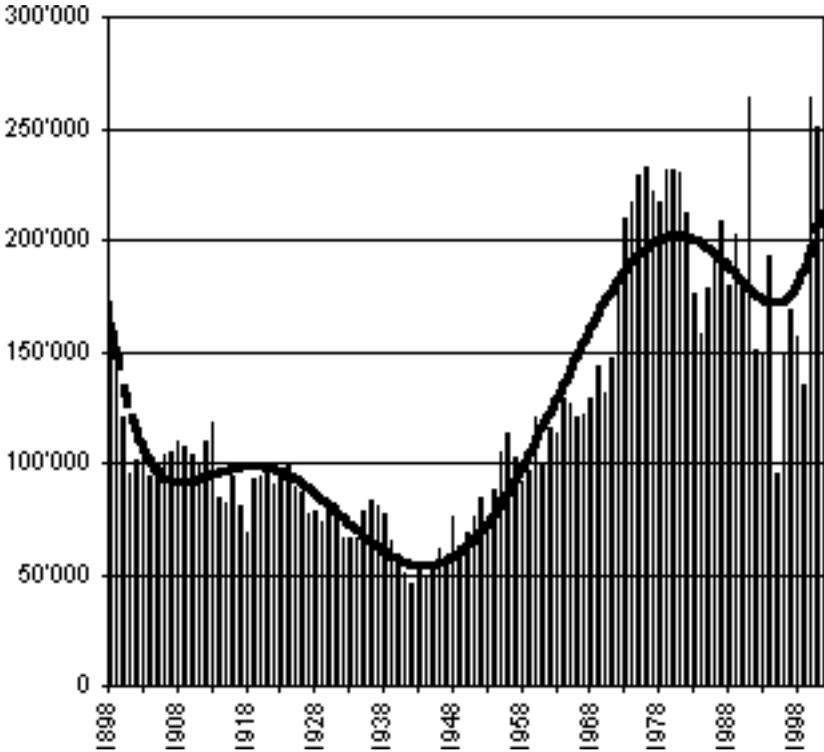
1.2.4 Le musée, lieu de spectacle

Le musée contribue d'autant plus à donner sens au présent et à forger l'identité qu'il est perçu comme une institution de confiance, qui garantit continuité et authenticité dans un monde éphémère. L'intérêt du public ne diminue donc pas, mais il évolue. Lors d'une enquête¹⁸, presque les trois quarts des Suisses interrogés ont répondu qu'ils allaient surtout au musée lorsqu'il présentait une exposition temporaire.

¹⁷ Cf. Hans Joachim Klein (avec la collaboration de Jennifer Stiebel et Monica Trinca), «*Im Meinungsspiegel – Wie das Schweizerische Landesmuseum von Bevölkerung und Touristen wahrgenommen wird*», *Zeitschrift für Schweizerische Archäologie und Kunstgeschichte*, vol. 57, 2000/cahier 1, Zurich 2000, p. 50, ci-après: Klein, *Meinungsspiegel Landesmuseum*; Matthias Frehner, «*Wie Mr. Krens die Museumswelt auf den Kopf stellt*», *NZZ FOLIO*, octobre 2000, p. 20 ss, notamment p. 29, «Die spektakuläre Hülle ist das Hauptereignis».

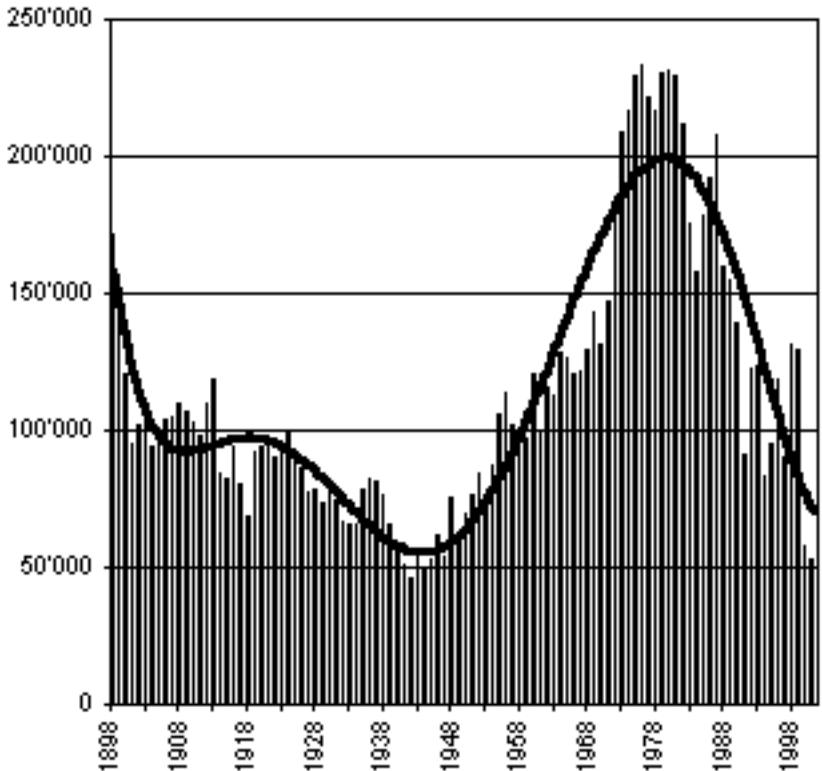
¹⁸ Klein, *Meinungsspiegel Landesmuseum*, p. 39.

Cet intérêt persistant pour les expositions est prouvé par la courbe positive des visiteurs en 2000:



Nombre des visiteurs des expositions temporaires et permanentes 1898–2000

Si l'on s'en tient cependant aux visiteurs de la seule exposition permanente, la tendance s'inverse:



Nombre des visiteurs des expositions permanentes 1898–2000

L'attrait des expositions permanentes diminue à long terme. Dans ses établissements, le MNS ne peut plus se contenter d'offrir comme attraction principale des expositions permanentes conçues pour une assez longue durée ou un tour d'horizon de l'histoire de la civilisation. Il lui faut se distinguer par ses expositions temporaires, mais en les inscrivant dans une perspective plus vaste: doter les objets de collection et les informations fournies d'émotions particulières.¹⁹ Les établissements du MNS doivent être actifs sur une ou plusieurs scènes à même d'offrir aux visiteurs un programme varié de manifestations (*events*). Si le MNS ne veut pas devenir un

¹⁹ Philippe Della Casa, Christine Keller, Christof Kübler, Thomas Lörtscher et al., Konzeptstudie IV: Konzeptstudie für das Neue Landesmuseum unter spezieller Berücksichtigung des Aufgabenbereichs «Wissenschaft», polycopié, Zurich, 28 mai 2002, p. 9 (ci-après: Konzeptstudie IV).

lieu culturel poussiéreux, il lui faut contribuer aux discussions qui agitent les esprits en renouvelant la présentation de ses objets.²⁰

1.2.5 Musée national et Internet

L'expansion d'Internet a transformé d'une manière particulière l'information au sein de la société. Un établissement de formation, d'information et de loisirs tel que le MNS ne saurait donc se soustraire à ce média. Dans «l'océan Internet», le MNS doit se présenter de façon à avoir les meilleures chances d'être remarqué. Il lui faut mettre constamment son image à jour, car les attentes du public ne cessent de croître. Sur ce plan comme sur d'autres, le MNS est soumis à une concurrence mondiale. Il est cependant évident que le meilleur site Internet ne remplacera jamais l'authenticité du musée et de ses collections comme lieu d'échanges variés et particuliers.

1.2.6 Mutations structurelles du public et des collections

L'évolution sociale n'affecte toutefois pas seulement la manière de vulgariser l'histoire, elle concerne aussi l'activité de collectionneur du Musée national. De nombreuses institutions et collections sont menacées, parce que les grandes tendances de la société rendent plus difficile le passage du témoin aux générations suivantes. Cette évolution concerne notamment les sociétés et les associations qui, outre leurs activités propres, ont souvent aussi apporté leur soutien à des collections et à des musées. Même pour des musées aussi importants que le Musée alpin, lancé par le Club Alpin Suisse (CAS), assurer l'avenir va constituer un immense défi. Il s'agira donc d'instaurer une politique suisse des musées qui poursuive des objectifs clairs et définisse des priorités.

Sur ce plan, le MNS peut fournir des études préliminaires importantes.

1.2.7 Prémisses de la promotion de la culture

La récession des années 90 a favorisé l'intérêt des administrations publiques et de leurs services pour les méthodes de gestion déjà éprouvées dans l'économie, notamment la gestion par objectifs, enveloppes budgétaires et mandats de prestations. Or ces modèles présentent des avantages dans le domaine de la culture parce qu'ils laissent plus de latitude dans l'exécution des tâches.

Un musée national chargé de répondre aux attentes décrites plus haut devra toutefois disposer à l'avenir de ressources supplémentaires. Et comme les contributions de l'Etat n'augmenteront guère, il s'agit de trouver de nouvelles sources de financement. Grâce à la multiplicité de ses tâches et de ses activités, le MNS peut s'avérer un partenaire intéressant pour les sponsors et pour d'autres formes de collaboration avec les particuliers. Il doit développer ces possibilités de gains supplémentaires.

²⁰ Kathrin Oester et Basil Rogger, Hängen am Museum, expertise de l'Institut Gottlieb-Duttweiler, Rüslikon/Zürich 2001, p. 22; Konzeptstudie IV, p. 3 et 14 ss.

Plus le MNS est en mesure de se présenter de façon attrayante et de consolider sa réputation, plus le gain découlant du transfert d'image sera grand.

La Confédération ne peut cependant éluder sa responsabilité financière à l'égard du MNS et continuera donc d'en assurer le financement de base. Le lien avec la Confédération garantit de surcroît que, même en collaborant avec des particuliers, le MNS remplira intégralement sa mission culturelle.

1.3 Le Musée national et son environnement

1.3.1 Les musées suisses et la coordination

La Suisse est le pays d'Europe qui compte le plus de musées par habitant. Au sein du Conseil international des musées (ICOM, International Council of Museums), sa section est la troisième par la taille, après la France et l'Allemagne. La Suisse devance ainsi les Etats-Unis. Bien que le MNS soit l'un des plus grands musées de Suisse, le fédéralisme et la répartition spécifique des tâches et des compétences dans le cadre de la politique culturelle helvétique ne lui valent pas un statut hiérarchique ou un rôle particulier. Il n'y a pas non plus d'organe de coordination officiel des musées, qui sont simplement regroupés volontairement au sein de l'Association des musées suisses (AMS). En 2000, celle-ci comptait plus de neuf cents membres, et il y a chaque année quinze à vingt nouvelles adhésions.

1.3.2 Vue d'ensemble des musées suisses

Il existe en Suisse des musées de toutes tailles et de tous genres, qui peuvent être classés selon leur vocation ou leur système d'organisation.

Le classement en fonction du système d'organisation distingue en premier lieu deux grandes catégories: les musées publics et les établissements privés.

Les *musées publics* comprennent ceux de la Confédération, des cantons et des communes, mais aussi ceux des districts et des associations communales à vocation spécifique. A côté du MNS, certains établissements cantonaux comptent parmi les plus grands musées de Suisse. Les collections des musées cantonaux couvrent en général des domaines tels que les beaux-arts, l'histoire, l'archéologie, l'histoire naturelle et militaire de leur territoire. Mais la majorité des musées ont une implantation locale. Ils sont souvent fort petits et ne peuvent pas toujours être dirigés par des professionnels pour des raisons financières.

L'édition la plus récente du Guide suisse des musées (1998) distingue dix catégories de musées, mais l'attribution à une catégorie donnée n'est pas toujours facile.

Vocation	Suisse romande	Suisse italienne	Suisse alémanique et rhéto-romane	Total
<i>Beaux-arts</i>	30	15	69	114
<i>Arts appliqués</i>	8	0	8	16
<i>Sciences naturelles</i>	15	3	36	54
<i>Histoire</i>	14	4	70	88
<i>Archéologie</i>	10	4	8	22
<i>Ethnologie</i>	4	4	7	15
<i>Musées militaires</i>	6	2	7	15
<i>Histoire locale</i>	46	16	220	282
<i>Techniques</i>	20	0	33	53
<i>Artisanat</i>	10	0	76	86
<i>Thème particulier</i>	28	17	73	118
Total	191	65	607	863

Les *musées privés* sont des acteurs importants. On peut en distinguer trois sortes: les musées d'entreprise, ceux centrés sur une personnalité illustre, enfin ceux relevant d'une chaîne internationale de musées.

Les musées privés répondent souvent à des tendances d'actualité; ils misent sur des scénographes chevronnés et des thèmes éprouvés, dans un cadre architectural moderne. Les inaugurations et les nouveaux projets de musées privés suscitent donc souvent un grand intérêt et enregistrent un vif succès auprès du public et des médias. Pour les musées publics, cela signifie une concurrence bienvenue. Il convient ici de ne pas sous-estimer le soutien accordé aux musées privés par les collectivités publiques qui finissent d'ailleurs parfois par devoir assumer l'entière responsabilité de telles institutions.

1.3.3 **Autres collections et musées principaux de la Confédération**

A la fin du XIX^e siècle, pour conserver son patrimoine culturel, le jeune Etat fédéral fonda les Archives fédérales, la Bibliothèque nationale suisse et le Musée national suisse, d'où un certain partage des tâches. Les donations et les cadeaux faits au Conseil fédéral furent ainsi attribués à des institutions différentes. Les acquisitions de la Fondation Gottfried-Keller et la constitution de la Collection fédérale d'art, sur la base de l'encouragement des beaux-arts par la Confédération, ont donné naissance à divers établissements et collections fédéraux d'histoire de la culture. En voici les principaux:

Autres collections et musées principaux de la Confédération

Nom	Base juridique	Importance, enrichissement, origine	Administration
<i>Collection fédérale des beaux-arts</i>	AF du 2.12.1887 concernant l'avancement et l'encouragement des arts en Suisse ²¹ , AF du 18.12.1917 concernant le développement des arts appliqués ²²	Env. 16 200 objets provenant de: – l'encouragement des arts – divers concours d'aménagement (les arts dans le bâtiment, par exemple) – donations L'une des plus grandes et des plus importantes collections d'art moderne et d'art décoratif suisse à partir de 1874	Section Art et design de l'Office fédéral de la culture – décoration de bâtiments importants de l'administration fédérale et de représentations suisses à l'étranger – prêts permanents aux musées d'art suisses – prêts temporaires pour des expositions
<i>Collection de la Fondation fédérale Gottfried-Keller</i>	Contrat de 1890 concernant la donation de la fortune de Lydia Welti-Escher à la Confédération. Fondation destinée à l'acquisition d'objets d'art importants de toutes les époques, pour empêcher leur exportation	Env. 5000 objets ainsi que le couvent St-Georges à Stein-am-Rhein La principale et la plus précieuse collection aux mains de la Confédération	La Commission de la Fondation fédérale Gottfried-Keller décide des achats d'objets et de leur gestion Les œuvres d'art sont en général exposées dans des musées de toute la Suisse à titre de prêt permanent
<i>Museo Vela, Ligornetto</i>	Testament de Spartaco Vela (1891)	– Oeuvres des artistes Vincenzo, Lorenzo et Spartaco Vela – peinture et arts graphiques lombards, photographies du XIX ^e siècle – maison d'artiste constituant une œuvre d'art totale	Section Art et design de l'Office fédéral de la culture En plus de l'activité du musée et des expositions, comprend un atelier et un logement pour artistes
<i>Collection Oskar Reinhart «am Römerholz», Winterthour</i>	Donation de 1958	Quelque 200 œuvres d'art européen, du gothique tardif aux classiques de l'époque moderne («Schule des Sehens»)	Section Art et design de l'Office fédéral de la culture

²¹ RS 442.1

²² RS 442.21

On rappellera en outre que de nombreuses successions d'écrivains sont déposées aux Archives littéraires suisses et les portfolios artistiques au Cabinet des estampes de la Bibliothèque nationale suisse. Les Archives fédérales recueillent les successions et la documentation concernant des personnages illustres de l'histoire contemporaine.

1.3.4 Soutien fédéral à d'autres musées

Jusqu'ici, la Confédération a fait preuve de retenue en matière de soutien aux musées. Cela s'explique par le nombre élevé de ceux-ci en Suisse, par le fait que ce sont les cantons qui sont compétents et que la nouvelle Constitution confirme ce système fédéraliste. La Confédération a accordé quelques aides financières à un petit nombre de musées, au titre de la politique culturelle ou de la politique des musées, mais pour les investissements et non pour les frais d'exploitation. Pour des raisons de politique extérieure, le Musée de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, à Genève, reçoit une aide fédérale, et divers départements financent, sur des bases juridiques variables, le Musée des transports de Lucerne et l'Ecomusée de Ballenberg, au-dessus de Brienz. Divers projets ont en outre touché des subsides parfois importants du Fonds des monnaies commémoratives, mais ces derniers étaient liés à des activités précises. Malgré des collections importantes, la Confédération n'entretient pas, ou plutôt n'a pas créé de musée de l'armée, et ce pour des raisons d'ordre essentiellement financier.

La question d'un soutien financier se pose en particulier pour les musées qui, sans être propriété de la Confédération, n'en ont pas moins une envergure nationale et assument des tâches négligées par la Confédération. Du point de vue de la politique culturelle, il importe de considérer dans une perspective nationale comment la Confédération pourrait aider les musées concernés à remplir leurs tâches et garantir leur sécurité financière, y compris par un éventuel cofinancement subsidiaire. Cela n'a évidemment de sens que si l'on est disposé à assumer les coûts consécutifs de l'opération. Malgré la situation toujours précaire des finances fédérales, la chose n'est cependant pas tout à fait exclue, à condition de la justifier de manière convaincante dans le cadre d'une conception générale – mais très souple – de la mission des musées suisses. Pareille conception est prévue dans le cadre de la mise en œuvre du nouvel article constitutionnel sur la culture (art. 69 Cst.). Elle sera élaborée par l'Office fédéral de la culture, avec le concours des villes, des cantons et des organisations culturelles.

1.3.5 Encourager la coopération

Dans le paysage bigarré des musées suisses, des possibilités importantes de collaboration n'ont pas encore été exploitées. On manque souvent, pour cela, des ressources financières et humaines nécessaires. La crainte de la concurrence ou certains jugements de valeurs entravent aussi l'approfondissement de la coopération. Il faudrait pourtant collaborer davantage, à l'avenir, surtout dans le cadre des prêts d'objets et des échanges d'expositions. A cela s'ajoute le partage du savoir-faire en matière de conservation, de restauration et de gestion des collections. Il s'agira aussi d'éviter autant que possible les doublons.

Sur ce chapitre, le MNS a un rôle important à jouer. En tant qu'institution nationale, il doit se faire une vue d'ensemble des activités des autres musées d'histoire du pays et de les documenter, sans toutefois porter atteinte au statut et aux compétences des cantons. Il remplira ainsi sa mission, qui est de sauvegarder un choix aussi représentatif que possible de témoins matériels de la culture suisse *avec le concours* d'autres institutions analogues. Le MNS n'est en effet pas en mesure de couvrir à lui seul, sans la moindre lacune, l'histoire complète et le patrimoine culturel de tout le pays. D'où l'importance du devoir de documentation et de communication mentionné plus haut. Pour ce faire, le MNS doit et peut s'appuyer sur le potentiel et la dispersion géographique de la maison mère, du siège romand et de ses autres dépendances extérieures. Grâce à sa taille, son expérience et ses infrastructures, il peut en outre offrir de précieuses prestations de services aux autres musées. En intensifiant comme prévu la collaboration et le partage des tâches avec d'autres musées, le MNS pourra choisir et collectionner ses objets de façon plus ciblée.

1.3.6 Un pont entre l'éducation et la science

À l'avenir, le MNS ne recherchera pas seulement la collaboration avec d'autres musées et institutions analogues. Pour participer au débat de société, il organisera non seulement ses propres congrès et manifestations, mais renforcera ses liens avec les institutions éducatives et scientifiques. C'est dans ce sens qu'après le «Festival Science et Cité» de mai 2001, il a conclu un accord avec la fondation Science et Cité, la direction de l'EPF de Zurich et le *Collegium Helveticum*. Le nouveau MNS accueillera un centre «Science et Cité» destiné à favoriser le dialogue entre science, société, économie et politique. L'objectif éducatif se voit ainsi réalisé dans un environnement varié et stimulant. Les questions complexes seront présentées de façon intelligible. Cette collaboration interdisciplinaire inclura encore la Haute école de pédagogie de Zurich (communication de l'histoire) et celle des arts appliqués (conception et essais de nouvelles méthodes de transmission du savoir). Ainsi, l'une des tâches du MNS, la transmission des connaissances, sera étendue aux sciences exactes, à l'éducation, à la recherche appliquée et au développement industriel.

1.4 Le Musée national suisse dans le contexte international

1.4.1 Concurrence et collaboration

En tant qu'institution nationale, le MNS ne doit pas se mesurer uniquement aux autres musées de Suisse, mais aussi et avant tout à l'environnement international. La gestion actuelle des collections correspond au niveau de la muséologie internationale et jouit d'une excellente réputation. Pour ce qui est de la communication, par contre, le MNS devra redoubler d'efforts pour atteindre les normes internationales.

Ces dernières années, le MNS a cultivé de plus en plus la collaboration avec les musées des pays voisins. Cette coopération s'est manifestée dans des expositions communes («Libertés tardives», «Les Alamans», «Léonard de Vinci»), mais aussi dans une collaboration plus poussée au sein des organisations internationales de musées. Le MNS a aussi joué un rôle actif dans des projets d'aide ou de soutien,

comme les efforts des musées suisses en faveur de la sauvegarde du musée national de Sarajevo. Il continuera de collaborer à l'avenir avec les États voisins, les régions frontalières et leurs grandes villes. Les régions concernées sont avant tout la Bavière, le Vorarlberg, la Lombardie et le bassin lémanique. Il s'avère que l'impossibilité, pour la Suisse, de participer aux programmes muséologiques de l'UE est un handicap.

1.4.2 Réforme des musées dans certains États d'Europe

Telle qu'elle est proposée, la réforme du MNS n'est pas un processus isolé. Elle a des précurseurs et des parallèles dans d'autres États européens. Au cours des années 80, la *Grande-Bretagne* avait déjà commencé à transformer ses musées nationaux en établissements indépendants de droit public ou privé. Le modèle britannique fit rapidement école, même si l'émancipation des musées nationaux ne se déroula pas de la même façon partout. Les motifs décisifs de la réforme étaient le défaut de rentabilité et le manque de souplesse; dans tous les cas, le management et son savoir-faire spécifique furent développés, mais avec des différences de rythme et de statut juridique.

On commentera ci-dessous les réformes réalisées aux Pays-Bas et en Autriche. La procédure utilisée aux Pays-Bas a largement servi de modèle au présent projet de loi. L'exemple autrichien illustre un autre type d'émancipation de musées fédéraux.

Aux *Pays-Bas*, les nouvelles conditions générales ont été négociées pendant plusieurs années entre le législatif, les ministères et les musées. En conséquence de la tendance dominante, dès la fin des années quatre-vingt, à décentraliser les prestations de l'État, les musées furent retirés au Ministère de la culture et convertis en fondations indépendantes, qui reçoivent les objets des collections en prêt permanent pour trente ans. L'État loue les bâtiments aux fondations, mais leur en rétrocède le loyer à titre de subvention. Avant l'émancipation, les collections et les immeubles avaient été amenés à un niveau convenable. D'entente avec le musée concerné, le Ministère de la culture fixe les buts du musée ainsi que ses objectifs financiers dans une sorte de mandat de prestations. Un conseil de fondation nommé par le Ministère choisit la direction du musée, mais ne se mêle pas des tâches opérationnelles. Un service officiel de contrôle surveille la bonne gestion des collections.

Il est encore trop tôt pour porter un jugement définitif sur les conséquences de la réforme. Les musées néerlandais se laissent en tout cas guider davantage par les besoins des visiteurs et sont mieux sensibilisés aujourd'hui au rapport qualité-prix de leurs projets.

En *Autriche*, le gouvernement a décidé à la fin de l'automne 1998 d'accorder successivement leur indépendance aux musées fédéraux et a mis rapidement cette décision en œuvre. La réorganisation était inspirée de plans d'économies, et ni le personnel ni les associations des musées n'avaient été impliqués dans l'opération. Le statut juridique choisi est celui de l'établissement scientifique (*Wissenschaftliche Anstalt*), qui met grosso modo les musées sur le même plan que les universités. La réforme s'est effectuée en deux étapes, la première consistant à déterminer des enveloppes budgétaires, après quoi eut lieu la conversion en établissement scientifique. Les mesures d'économies fixées et les difficultés liées au calcul des dépenses antérieures ont abouti à des enveloppes budgétaires très serrées et semblent avoir

conduit certains musées dans une impasse financière parfois dramatique. Quelques musées ont même dû fermer provisoirement leurs portes faute de fonds.

Dans le cas de l'Autriche, il est impossible de se prononcer définitivement, et sur le fond, et sur le problème des finances. Il n'est guère possible de juger si l'efficacité a été améliorée, vu que les plans sont constamment remplacés par de nouvelles directives. Les directives sur le contenu n'ont pas été négociées avec les Ministères et ne sont pas suffisamment précises pour permettre de fixer des priorités. Les mécanismes de contrôle réclamés lors du débat politique semblent n'avoir pas encore déployé leurs effets.

Etant donné qu'en *Allemagne*, ce sont les *Länder* qui sont souverains en matière de culture, la comparaison doit être faite avec les *Landesmuseen* et non avec les *Bundesmuseen*, les liens de ces derniers avec l'Etat ne pouvant être comparés à ceux des autres musées nationaux d'Europe. Au niveau des *Länder*, les choses bougent aussi, notamment à *Hambourg*, où les musées ont été transformés en 1999 en fondations indépendantes de droit public selon le modèle néerlandais. Il ressort des premières expériences que les musées se sentent à l'aise après l'abandon de la comptabilité publique. On constate une concurrence accrue entre les musées pour obtenir les faveurs du public, des sponsors et des mécènes. Les musées tiennent plus grand compte des besoins du public et se montrent plus conscients de leur rôle de prestataires de services.

Les pays centralisés comme la *France* ne peuvent adopter les modèles de réforme néerlandais ou britanniques. Mais dans ces pays aussi la pression sur les musées publics croît pour les obliger à obtenir davantage de fonds propres avec les mêmes effectifs et le même cadre financier. S'il reste impensable de changer le statut juridique ou d'accorder l'autonomie décisionnelle, l'exploitation des musées, du moins de la partie qui concerne le public, est parfois confiée – et de plus en plus souvent – à des sociétés privées. Dans les musées nationaux, le nombre des gestionnaires par rapport à l'effectif du personnel est en hausse.

On peut en dire autant du *Portugal* ou de l'*Espagne*, alors qu'en *Scandinavie*, les musées conçoivent leur réforme dans le sens du partage fédéraliste.

1.5 Réflexions sur le statut d'autonomie

Pour pouvoir réagir aux exigences décrites ci-dessus, le MNS a besoin de davantage de latitude et de liberté d'action. Le projet de loi propose donc de le doter de la personnalité juridique et de le laisser organiser son exploitation indépendamment de l'administration. On examinera ci-dessous en détail les effets possibles d'une telle émancipation.

1.5.1 Financement

L'avantage pour le MNS d'être une unité de l'administration fédérale centrale est que son financement est prévisible dans le cadre du budget fédéral et du plan financier. En plus des fonds alloués par le budget, la section Musée national bénéficie de prestations parfois considérables de la part des autres offices, et cela dans les domaines des immeubles (entretien, maintien de la valeur, constructions), du personnel, des publications et de l'informatique. Les principes financiers de la Confédération, les autorités supérieures et les instances de contrôle garantissent que les fonds sont utilisés correctement.

L'inconvénient d'appartenir à l'administration est que, quand il s'agit de trouver et d'engager des fonds de tiers, d'accumuler et de dépenser du capital d'exploitation et des réserves, ou encore de réagir rapidement à des événements imprévus ou à des variations du marché, les possibilités sont limitées. Il est vrai qu'un Fonds du musée a déjà été créé en 1903 pour assouplir le principe d'annuité et de spécification. Ce fonds a permis de reverser à l'exploitation certains gains réalisés par le musée. L'ordonnance de 1997 sur le transfert de droits du MNS²³ a ouvert la possibilité de commercialiser les biens relevant de l'administration. Le MNS manque toutefois de réserves suffisantes qui puissent être investies rapidement pour des expositions et des manifestations spéciales et pour mettre au point des produits d'actualité. Les offres subites d'objets de collection ne peuvent être acceptées. Transférer rapidement des fonds d'un poste budgétaire à l'autre est malaisé. Les exploitants du MNS, direction comprise, n'ont souvent pas la vue d'ensemble des moyens effectivement dépensés. L'indépendance du musée favoriserait la transparence des coûts et des dépenses. Le MNS déciderait lui-même comment engager au mieux ses moyens, tout en respectant les conditions-cadres fixées dans la loi.

1.5.2 Personnel

Appartenir au personnel de l'administration fédérale permet de bénéficier de solutions éprouvées. La classification des fonctions et l'échelle des salaires ont notamment été mises au point grâce à une longue pratique et à une jurisprudence étoffée. L'entreprise est dispensée d'entretenir à grands frais son propre service du personnel et des salaires, ainsi que de mettre en place son propre système d'assurances. Le personnel jouit d'une grande sécurité en ce qui concerne l'emploi et les prestations salariales ou autres.

Les nombreux échelons de la voie de service et la conception parfois trop schématique de la réglementation sur le personnel peuvent poser problème à une unité comme le MNS. Le recrutement de nouveaux collaborateurs doit être approuvé par de nombreuses instances, ce qui interdit souvent de réagir rapidement ou d'offrir un salaire conforme au marché et des conditions d'emploi correspondantes. Ces dernières années, le profil et le niveau de formation de certains métiers spécifiques aux musées ont complètement changé. Une petite unité administrative de la Confédéra-

²³ Ordonnance du 1^{er} mai 1997 concernant le transfert temporaire à des tiers de droits d'utilisation et d'exploitation du Musée national suisse (Ordonnance sur le transfert de droits du Musée national suisse); RS 432.37.

tion n'a guère de chance de faire reconnaître ces mutations. L'autonomie permettrait d'agir plus directement.

1.5.3 Direction

Pour la direction, le fait d'être intégrée dans une hiérarchie administrative présente l'avantage de partager les compétences entre les différents échelons des instances supérieures et les fonctions de la Commission du Musée national suisse (CMN). Le budget et la présentation des comptes sont assumés par d'autres services. La responsabilité politique finale incombe au Département ou au Conseil fédéral.

Créer une institution dotée de la personnalité juridique, de ses propres organes et de la liberté d'agir à sa guise simplifierait les structures et clarifierait les compétences. Le MNS serait beaucoup plus facile à diriger de la sorte.

1.5.4 Liberté d'action

Le statut de service de l'administration fédérale présente l'avantage de régler les rapports juridiques avec les tiers sur la base du droit public. Le paiement d'entrées ou de prix d'achat est imposé par le règlement des redevances, le règlement interne par le pouvoir réglementaire d'un établissement public. A certains donateurs d'objets, une institution liée étroitement à l'administration fédérale peut inspirer davantage de confiance qu'une personne morale indépendante. Le recours au tribunal administratif est en général plus simple.

D'un autre côté, l'absence de la personnalité juridique et l'impossibilité d'agir spontanément se révèlent être des obstacles, étant donné qu'elles interdisent d'acquiescer directement des droits et d'assumer des obligations. Il est plus difficile de collaborer avec les institutions cantonales ou communales, les grands donateurs ou d'autres partenaires parce que, dans de nombreux cas, les compétences ne sont pas clairement délimitées. L'obtention de la personnalité juridique faciliterait la gestion des affaires et favoriserait l'autonomie de l'exploitation.

1.5.5 Risques de l'autonomie

Plusieurs arguments militent en faveur de l'autonomie de l'exploitation du musée, de sa séparation d'avec l'administration fédérale centrale et de la création d'une personne morale indépendante. Il ne faut pas oublier cependant les risques possibles. Le conseil de fondation pourrait intervenir trop fortement dans les opérations ou n'exercer qu'une surveillance hésitante. La fondation pourrait trop axer son activité sur le court terme. Il s'agira par conséquent de contrôler, dans le cadre de la surveillance, si le mandat et la convention de prestations sont respectés.

1.5.6

La réforme de l'administration des années 90

Dans la foulée de la réforme du gouvernement et de l'administration lancée dans la seconde moitié des années 90, le Conseil fédéral a décidé d'introduire le système de la gestion axée sur les résultats. Ce système implique que les tâches ou les offices fédéraux soient classés en quatre cercles. Ce faisant, le Conseil fédéral reconnaît une tendance à la délocalisation vers les deuxième et troisième cercles qui comprennent les tâches qui sont en partie exécutées dans les conditions de concurrence du marché.

Les activités du MNS n'appartiennent certainement pas au premier cercle, qui est celui des tâches relevant de la politique et de la souveraineté de l'Etat. Mais elles ne relèvent pas non plus du quatrième cercle, dont les prestations doivent être fournies et financées uniquement sur le marché et en régime de concurrence. Il faudra en effet que la collectivité continue à assumer la majeure partie du mandat de collection et de conservation confié au MNS. D'un autre côté, le travail de communication du MNS l'oblige à s'engager sur les marchés extrêmement compétitifs des services, de la formation et des loisirs. Dans ce domaine, il peut encaisser des recettes, s'en procurer grâce à des partenariats, ou encore trouver l'appui de mécènes désintéressés. Vu que cette tâche autonome est bien circonscrite et que les activités soumises à la concurrence relèvent essentiellement de l'exploitation, l'attribution au troisième cercle est la solution la plus judicieuse. En font déjà partie l'Institut fédéral de la propriété intellectuelle (IPI) et l'Institut suisse des produits thérapeutiques (Swiss-medica). En revanche, RUAG SUISSE, CFF SA et Swisscom sont des organisations du quatrième cercle. Le deuxième cercle comprend les unités dites GMEB, c'est-à-dire basées sur la gestion par mandat de prestations et enveloppe budgétaire (art. 44 LOGA²⁴), comme l'Office fédéral de topographie, l'Office fédéral de la communication (OFCOM), MétéoSuisse, etc.; n'étant pas autonomes, ces offices ne jouissent pas de la personnalité juridique.

Le modèle des quatre cercles est une image pratique et un schéma utile pour expliquer et illustrer la réforme de l'administration. Il n'a pas de base légale et n'a pas été soumis au processus législatif. Fondée sur d'autres prémisses, la LOGA établit trois catégories:

- administration fédérale centrale, composée des départements et de la Chancellerie fédérale (art. 2, al. 1 et 2, LOGA; art. 6, al. 1, let. a à d, et 4, et art. 7 OLOGA²⁵);
- administration fédérale décentralisée (art. 2, al. 3, LOGA; art. 6, al. 1, let. e et f, et 4, et art. 8 OLOGA);
- organisations extérieures à l'administration fédérale et chargées de tâches fédérales (art. 2, al. 4, LOGA).

²⁴ LF du 21 mars 1997 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA); RS 172.010

²⁵ Ordonnance du 25 novembre 1998 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (OLOGA); RS 171.010.1

Alors que les offices GMEB appartiennent à l'administration fédérale centrale (art. 2, al. 2, LOGA, art. 7, al. 3, OLOGA), les établissements et entreprises autonomes sont classés dans l'administration fédérale décentralisée (art. 8 OLOGA). Ils ont en propre la personnalité juridique, les organes, les comptes et le budget.

1.6 Avenir d'une fondation de droit public

1.6.1 Evaluation du meilleur statut juridique

Dès le début des années 90, s'inspirant de la réforme des musées néerlandais, le Musée national, sa commission (CMN) et l'Office fédéral de la culture ont étudié et mis en discussion de nouvelles formes d'organisation et d'exploitation. Ils ont également demandé au professeur Tomas Poledna un avis de droit sur une éventuelle réorganisation du MNS et le statut juridique à lui donner, avis remis en 1999.²⁶ L'avis de droit examine les différents statuts juridiques possibles en droit privé et en droit public et leurs avantages et inconvénients par rapport à l'exécution des tâches du MNS. Il constate finalement qu'une fondation de droit public dotée de la personnalité juridique est la solution qui convient le mieux au groupe MUSÉE SUISSE.

Voici les considérations qui motivent ce choix. De nombreux biens et avoirs fédéraux ont déjà été détachés du patrimoine fédéral pour être confiés au MNS à titre d'affectation spéciale. Pour une telle «fortune liée», le statut juridique le plus approprié est celui de l'établissement, qui comprend les établissements proprement dits et les fondations. A ces institutions, le droit suisse oppose les organisations corporatives (société, coopérative, société anonyme, etc.), qui sont fondées sur une association de personnes.²⁷ La caractéristique de l'organisation corporative est que l'association des personnes physiques qui la constitue exprime la volonté de la personne morale, alors que pour les établissements, c'est la volonté du fondateur qui détermine les activités. Les fondations n'ont d'ailleurs pas de membres, elles n'ont que des «destinataires», qui sont les bénéficiaires des prestations de la fondation. Dans le domaine culturel, la forme de la fondation indépendante, c'est-à-dire dotée de la personnalité juridique, a fait ses preuves depuis longtemps, et elle est particulièrement appréciée des mécènes.

Dans les fondations, on distingue la fondation de droit privé (art. 80 ss CC) de celle de droit public, qui est créée par une loi spéciale. Pour le MNS, la fondation de droit privé n'entre pas en ligne de compte, étant donné que la volonté du fondateur ne peut être modifiée que dans une certaine mesure et très difficilement annulée. La fondation de droit public peut en revanche être aménagée en fonction des buts de ses activités par l'acte législatif requis pour sa création. Au besoin, l'adaptation peut s'effectuer par le biais d'une révision de la loi. Une telle fondation jouit donc d'une grande liberté économique et entrepreneuriale. D'autre part, les droits de nomination réservés à l'Etat, les procédures d'approbation des budgets, le contrôle des comptes, des finances et des tâches ainsi que l'exercice de la haute surveillance permettent aux services fédéraux chargés de la politique culturelle de suivre de près les activités de la fondation. Sur la base de cet avis de droit et de l'avant-projet de loi qu'il con-

²⁶ Poledna, *Rechtsgutachten* (cf. note 7).

²⁷ Cf. Hans Michael Riemer, «Die Stiftungen», *Berner Kommentar*, Berne 1981, glose 16, p. 35, ci-après: Riemer, *Stiftungen*.

tenait, un groupe de pilotage, présidé par Hans Wehrli, ancien conseiller municipal et président de la CMN, a été chargé par le Département fédéral de l'intérieur d'élaborer un projet de modification du statut juridique du MNS. Son travail se fonde sur un rapport de stratégie du directeur du MNS.²⁸

1.6.2 Une réforme en trois étapes pour aboutir au «Nouveau Musée national»

La transformation du MNS en fondation s'accompagne d'un développement radical de l'entreprise, qui concerne en particulier le personnel et l'organisation. Mais ce n'est là qu'un des trois volets de la réforme, qui comprend encore un projet dit *Teilprojekt Bau* (étude des exigences spécifiques concernant la maison mère; centre de collections d'Affoltern et musée provisoire) et le *Teilprojekt Museum 21* (exploitation moderne du nouveau bâtiment; communication et nouvelle image du MNS). Les trois projets sont étroitement liés.

Le volet «Développement de l'entreprise», qui fait partie de la conversion en fondation, se concentre sur une *réorganisation et une restructuration internes* qui correspondent au nouveau statut juridique. L'idée directrice est le service à la clientèle. En conséquence, l'organisation sera conçue de bas en haut. Le calendrier actuel permet de concevoir d'abord la nouvelle organisation, de la mettre en place, puis de la tester. A cet effet, on essaie aujourd'hui de doter le MNS de suffisamment de personnes qui soient à même de diriger, planifier et mettre en œuvre une véritable entreprise, notamment dans le domaine du personnel, des comptes et des finances. De nouvelles conceptions sont appliquées aux divers secteurs du musée: des objectifs de prestation sont fixés et mis en œuvre dans l'exploitation. Dans une première étape, les indicateurs de rendement, les normes et les cadres financiers ont été élaborés au niveau des groupes de production et des produits, avant d'être développés avec les premières projections financières en un plan financier. Ce n'est qu'une fois cette base mise en place que la fondation pourra entamer son exploitation et réaliser ses objectifs avec de bonnes chances de succès.

Tous ces préparatifs ne sont que les prémisses du projet majeur: *la rénovation et l'extension* de la maison mère de Zurich. Dès ses débuts, le MNS a en effet souffert du manque de place. En 1906 déjà eurent lieu les premières discussions concernant une extension du bâtiment. Mais il fallut attendre la fermeture d'urgence, en 1994, suite à la découverte de graves défauts de construction et des dangers qu'ils représentaient, pour qu'on prenne les premières mesures. On entama alors l'assainissement du bâtiment existant, qui date de 1898, et la construction d'une extension. Un montant fut inscrit dans le plan financier.

En avril 2000, une nouvelle étape fut entamée: le lancement d'un grand concours d'idées, largement ouvert. Il s'agissait de proposer des solutions architecturales et urbanistiques répondant au programme fixé. Un concours de projets a été lancé en 2001 sur la base des résultats du concours d'idées. En juin 2002, un jury international a attribué le premier rang (sur 29) au projet du bureau d'architectes zurichois

²⁸ Andres Furger, «Das Schweizerische Landesmuseum auf dem Weg ins 21. Jahrhundert», *Zeitschrift für Schweizerische Archäologie und Kunstgeschichte*, vol. 57, 2000/cahier 1, Zurich 2000, p. 95; ci-après: Furger, *Weg ins 21. Jahrhundert*.

Christ & Gantenbein. Avec son extension du côté de la Limmat et du Platzspitz, ce projet crée un nouvel ensemble, tout en respectant l'ancien musée. Les nouvelles ailes fournissent des accès supplémentaires au MNS, ce qui permet de réaliser la conception muséographique adoptée.

La rénovation et l'extension ont pour objet de créer une attraction architecturale et un centre de communication accueillant, qui seront les fondements de la future stratégie de marketing du musée. Traiter les questions d'actualité, élargir les collections pour inclure le présent et renouveler toutes les expositions permanentes est une manière d'augmenter l'attrait du musée. Le Musée national de Zurich n'est-il pas la source principale des recettes et des revenus du groupe MUSÉE SUISSE? Or les objectifs en matière de collection, de communication et d'autofinancement ne pourront être atteints sans une nouvelle architecture et des équipements modernes, qu'il s'agisse de l'exploitation ou de l'activité muséologique.

Le projet de rénovation et d'extension de la maison mère représente un investissement de plus de cent millions de francs. Il nécessite des décisions rapides, prises par des personnes et une hiérarchie compétentes, et cela dans la perspective de la future fondation, de l'entreprise développée et du MNS de l'avenir (volet *Museum 21*). Pour gérer professionnellement le projet, il faut donc commencer par développer le musée. Le statut juridique de la fondation permet de disposer des compétences nécessaires et de les exercer rapidement. Il s'agit en effet, en adoptant l'organisation adéquate et en effectuant les travaux préparatoires nécessaires, d'éviter les difficultés qui surgissent souvent dans les grands chantiers de la Confédération.

Le nouveau statut juridique, *Museum 21* ainsi que la rénovation et l'extension du siège zurichois sont donc des projets et des processus étroitement imbriqués, où le succès d'un volet dépend de la réussite des autres.

1.6.3 Perspectives de l'avenir de la fondation

Les possibilités et les chances d'une fondation Musée national suisse se résument ainsi:

- Le financement de base du groupe MUSÉE SUISSE doit continuer à être assuré par la Confédération. Mais l'aménagement de conditions d'exploitation entrepreneuriales, indépendantes des contraintes politiques auxquelles est soumise l'administration fédérale, permet d'utiliser les fonds fédéraux de manière plus efficace.
- Les formalités administratives peuvent être simplifiées, les contrôles remplacés partiellement par des éléments de concurrence et des mécanismes du marché. Il s'agit de développer une institution relevant du service public.
- Ce sont les besoins des visiteurs et d'autres groupes intéressés qui détermineront les activités. Il faut que la sauvegarde et la communication des témoins matériels de notre patrimoine culturel répondent davantage à des critères professionnels, entrepreneuriaux et axés sur la prestation de services. Le partage des tâches stratégiques et opérationnelles entre le conseil de fondation et la direction va dans le même sens.

- A côté du financement de base assuré par la Confédération, le MNS doit davantage s'autofinancer par le biais des recettes provenant des entrées, de la vente d'illustrations, de droits et de licences, et des services qu'il fournit. Toutes les formes de collaboration – notamment le sponsoring autorisé dans le cadre du mandat officiel – et d'appui seront exploitées. La fondation continuera à rechercher des dons non affectés. Le but à moyen terme est de doubler le montant des recettes provenant du sponsoring et d'autres donateurs.

La nouvelle structure permettra enfin au MNS de réaliser son plus vaste projet depuis sa fondation, il y a plus d'un siècle: la rénovation et l'extension de la maison mère de Zurich.

1.7 Résultats de la consultation des cantons d'implantation

1.7.1 Conception de la consultation

Etant donné que le présent projet se concentre sur une réorganisation et une nouvelle manière d'exécuter une tâche fédérale, il n'a pas été lancé de procédure ordinaire de consultation. Il convenait cependant d'associer aux travaux législatifs préparatoires la Ville de Zurich et les cantons d'implantation de musées du MNS. Vu la portée culturelle de l'entreprise, des organisations liées à des tâches muséologiques ont également été invitées à donner leur avis.

Parmi les collectivités invitées à se prononcer, ont répondu les cantons de Zurich, Vaud, Genève, Schwyz, Soleure, Argovie et Tessin, ainsi que la Ville de Zurich (VZH); parmi les organisations culturelles, l'AMS et ICOM Suisse (ICOM/AMS) ont rendu une réponse commune, à laquelle s'ajoute l'avis de la Société suisse des traditions populaires (SSTP).

Le canton de Lucerne a en outre remis une prise de position officielle relative au Musée suisse des transports (Lucerne). Son propos est soutenu expressément par la Conférence des gouvernements de Suisse centrale. D'autres avis ont été reçus de la part du Groupe de travail suisse pour l'archéologie du Moyen Age et de l'Epoque moderne (SAM), l'Association suisse pour châteaux et ruines, la Commission fédérale des monuments historiques (CFMH), l'*Antiquarische Gesellschaft Zürich* (AGZ) et d'un particulier (part.). Le nombre des avis reçus est donc de 19.

1.7.2 Accueil fait au projet et à ses principaux éléments

L'intention et l'ensemble du projet sont approuvés dans dix réponses, dont celles de cinq cantons (ZH, SZ, SO, GE, TI ainsi que ICOM/AMS, SSTP, SHAS), alors que deux cantons (AG, VD) et un particulier s'y opposent. Les avis positifs jugent qu'une «autonomisation» participerait d'un processus innovateur permettant de mieux s'adapter aux exigences croissantes du public, de renforcer le rayonnement international du musée et de garantir le mandat de collection, si important sur le plan politique (ZH). Le projet s'inscrit dans la philosophie de l'administration axée sur les résultats, qui convient parfaitement dans le cas des institutions culturelles (SO). Elle ouvre la voie à une intensification de la coopération avec les musées cantonaux

(TI). Les prises de position qui rejettent globalement le projet jugent que la structure et le statut juridique ne sont pas déterminants pour l'efficacité et l'attrait d'un musée, mais que le plus important est la qualité et le rayonnement des collections et des expositions ainsi que la confiance en la direction du musée. La nouvelle structure entraînerait des surcoûts (AG). Avec sa conception centralisatrice, le projet impliquerait une direction omnipotente qui ne tiendrait pas compte des spécificités, des fonctions et de la signification politique des différents musées et qui ferait fi du principe de gestion reposant sur deux directions (Zurich et Prangins) dotées de prérogatives équivalentes (VD). La loi oublie de mentionner Prangins (VD, GE). Le statut juridique proposé est approuvé dans neuf réponses (cinq cantons: ZH, SZ, SO, AG, TI ainsi que VZH, ICOM/AMS et SSTP) et rejeté dans quatre (deux cantons: VD, GE et ainsi que CFMH et part.). Neuf réponses (les sept cantons consultés ainsi que VZH et SSTP) approuvent à la fois le but proposé dans le projet de loi, les tâches du MNS et le cadre général de la politique culturelle, mais trois les désapprouvent (ICOM/AMS, CFMH). Organisation, exploitation et financement de la fondation sont acceptés par six avis (quatre cantons: ZH, SZ, SO, TI ainsi que VZH et SSTP), parfois avec des réserves quant au financement, tandis que six se montrent critiques, voire négatifs (AG, VD, GE, ICOM/AMS, SHAS). Le pilotage politique et la surveillance, par la Confédération, de la future fondation, recueillent l'approbation de huit avis (cinq cantons: ZH, SO, AG, GE, TI ainsi que VZH et SSTP), alors que trois (un canton: VD et ICOM/AMS) sont critiques.

1.7.3 Autres remarques

Les principales autres remarques demandent une prise en compte plus marquée des mérites de la Ville, du canton et de la population zurichoise ainsi que de leur engagement matériel en faveur du MNS (ZH). Quand la future fondation sera amenée à collaborer avec d'autres institutions, il faudra veiller à ce que les partenaires soient sur un pied d'égalité, surtout s'il s'agit de petites institutions (SZ). Il faudrait étudier la possibilité de créer un fonds d'achat permettant de réagir rapidement en cas d'offre imprévue. Quant à la souplesse recherchée, elle peut aussi être obtenue par une simple enveloppe budgétaire, sans modification du statut juridique (AG). L'organigramme envisagé pour la nouvelle fondation fait pressentir une concentration des pouvoirs à Zurich, mais il serait préférable d'avoir à Prangins et à Zurich des directions disposant des mêmes droits et compétences (VD). L'autonomie du siège romand de Prangins doit être inscrite dans la loi. Il importe que le MNS reste décentralisé pour continuer à attirer des mécènes de toutes les régions du pays. La Suisse romande risque d'être sous-représentée dans un conseil de fondation trop restreint (GE). Le MNS doit être doté d'un capital initial convenable et d'une subvention régulière. Il doit pouvoir utiliser ses bénéfices et ses réserves pour consolider sa propre position. Il manque une définition exacte de la mission du MNS, le mandat de collection ne peut être rempli qu'incomplètement et d'autres institutions en assument certaines parties. Dans l'intérêt national, il convient donc d'élucider et de définir une fois pour toutes la responsabilité du secteur public et celle de la Confédération à l'égard de ces autres institutions (AMS/ICOM). Les obligations envers la science ne sauraient être oubliées. Il est inconcevable d'agir en entrepreneur autonome sans disposer d'une grande liberté en matière de constitution de réserves (art. 21). Il faut supprimer l'art. 13, al. 5, qui prévoit que la Confédération peut

aliéner des objets du MNS, étant donné que des modes passagères et des ordres de priorité peuvent entraîner des ventes inconsidérées et des pertes culturelles irremplaçables (SAM, Association suisse pour châteaux et ruines, AGZ). Le projet de loi étant très marqué par les considérations d'ordre économique, l'exécution de la mission culturelle passe à l'arrière-plan. Il convient de fixer des limites claires à la commercialisation. Les collections ne sauraient être soumises à des modes passagères et à des influences d'ordre politique (CFMH).

1.7.4 Prise en compte des avis dans le projet

Le présent message et le projet de loi prennent en compte la plupart des avis et préoccupations exprimés.

- Le rôle de la Ville et du canton de Zurich dans la création du MNS et le choix de son emplacement ont été soulignés par une nouvelle rédaction de la section I de la loi et par des additions dans d'autres textes.
- Traiter sur un pied d'égalité les institutions partenaires est déjà un souci du MNS. A Schwyz, les autres musées reçoivent des offres en permanence. La fondation ne pourra pas pratiquer d'autre politique, ne serait-ce que pour des raisons commerciales.
- Le fonds d'achat est une vieille préoccupation du MNS; s'il ne peut être réalisé actuellement, c'est pour des raisons de politique budgétaire.
- Le seul instrument de l'enveloppe budgétaire ne suffit pas pour instaurer à la fois la comptabilité d'entreprise, la liberté d'action, la souplesse des opérations et la rapidité des procédures en matière de personnel. Le nouveau statut juridique a des ambitions réformatrices plus vastes.
- L'établissement à Zurich du siège de la nouvelle personne morale fait que c'est de là que viendront la direction des affaires et certaines impulsions importantes. Il faut cependant distinguer la personne morale, soit la fondation, des établissements proprement dits, soit le «Musée national» de Zurich et le Château de Prangins. Le groupe MUSÉE SUISSE gère en outre six autres établissements à titre de dépendances extérieures. L'objet de la présente loi n'est pas de régir les établissements, mais bien de régler la création, l'organisation et les mécanismes de la future fondation. Pour souligner l'égalité de Prangins et de Zurich, ces sites sont nommés comme musées de la fondation dans la loi.²⁹ Les six dépendances extérieures sont aussi mentionnées, mais elles se situent à un niveau inférieur. Si l'on a renoncé à fixer l'autonomie de tel ou tel établissement, c'est pour que la fondation garde une grande marge de manœuvre et que la loi reste aussi concise que possible. Plus la fondation est libre en tant que groupe de musées, plus elle pourra accorder d'autonomie à ses établissements, notamment au Château de Prangins – ce qui est d'ailleurs déjà le cas actuellement. Avec ses organisations de soutien au Château de Prangins, le système actuel est déjà largement décentralisé et n'a plus qu'à être développé.

²⁹ Art. 3, al. 1.

- La représentation romande au sein du futur conseil de fondation est un souci majeur du Conseil fédéral. La CMN actuelle compte déjà sept membres, dont trois représentent les cantons de Vaud, Genève et Zurich, un la Ville de Zurich, deux les cantons du Tessin et de Schwyz. L'art. 10 LMu mentionne expressément les intérêts des cantons de Vaud et de Genève et exige qu'ils soient pris en compte dans la composition du conseil de fondation.³⁰ On a donc tenu le plus grand compte possible des préoccupations des cantons romands donateurs du Château de Prangins.
- Le projet de loi prévoit la possibilité, pour la fondation, d'avoir des activités commerciales accessoires et de constituer des réserves convenables. Cela permettra de voir dans quelle mesure la fondation pourra libérer du capital-risque pour ses activités entrepreneuriales.
- La mission de la fondation et son mandat de collection sont détaillés dans la loi, une des prémisses étant que la fondation n'est pas la seule institution chargée de constituer des collections. Il lui incombe cependant d'assumer une fonction de coordination et de développement. C'est dans ce cadre qu'il convient de définir son rôle vis-à-vis des autres institutions et de leurs collections.
- La loi précise que la fondation peut développer des activités de recherche³¹, que ses collections doivent rester accessibles aux savants³², mais elle l'astreint aussi à tendre activement la main aux scientifiques et aux chercheurs. Elle doit remplir cette obligation de service public même quand elle fournit des prestations à des tiers³³ ou qu'elle recherche des fonds.³⁴
- La disposition sur l'aliénation, par la Confédération, d'objets dont la fondation n'aurait plus besoin a été supprimée.
- Le projet de loi astreint la fondation à collectionner et à faire largement connaître le patrimoine culturel du pays. Il définit donc son mandat. L'acte législatif précise cependant davantage qu'auparavant comment la fondation est censée assumer ce mandat. L'attention ne doit pas se porter uniquement sur les questions scientifiques et muséologiques. Il s'agit entre autres de tenir davantage compte des critères économiques dans l'exploitation. Le souci de communication doit tenir compte des intérêts, des vœux et des besoins du public, et les prestations commercialisables doivent pouvoir être rémunérées.
- La fondation gère ses collections conformément aux modalités convenues dans le mandat et dans la convention de prestations. Son travail est suivi et contrôlé par les différents organes compétents de la Confédération.
- La personnalité juridique autonome de la fondation aurait plutôt tendance à la protéger des modes et des ingérences politiques.

³⁰ Art. 10, al. 2, 2^e phrase.

³¹ Art. 2, al. 2, let. c.

³² Art. 2, al. 2, let. a, 1^{re} phrase.

³³ Art. 5, al. 1, 2^e moitié de la phrase.

³⁴ Art. 17, al. 2, 2^e moitié de la phrase.

Le canton de Lucerne a saisi l'occasion de la consultation pour déposer et appuyer une requête du Musée suisse des transports. La Conférence des gouvernements de Suisse centrale (Uri, Schwyz, Obwald, Nidwald, Lucerne et Zoug) soutient la demande lucernoise et la requête du Musée des transports.

Dans sa requête, le Musée des transports souligne son importance en tant que collection et centre de documentation. Il se targue d'être le musée le plus fréquenté de Suisse et de bénéficier de l'engagement personnel et de l'attachement sentimental de la population et des milieux politiques de toutes les régions linguistiques de Suisse. Etant donné les profonds changements intervenus cette dernière décennie, le soutien intellectuel et financier accordé par les entreprises de transport et de communication (La Poste, Swisscom, les CFF et Swissair) s'est déplacé ou a disparu. Malgré un degré d'autofinancement élevé et de nouvelles attractions (cinéma IMAX), le Musée des transports n'est plus en mesure de se financer comme par le passé et de poursuivre son exploitation avec les soutiens restants. Le Musée des transports, le canton de Lucerne et la Conférence des gouvernements de Suisse centrale demandent que, dans le cadre de la politique nationale des musées, le Musée des transports soit intégré dans la planification actuelle du MNS et qu'il se voie doté d'un mandat de prestations rémunéré. Le 18 mars 2002, cette requête a été relayée par le dépôt, au Conseil national, de la motion Widmer, «Musée national suisse. Mandat de prestations au Musée suisse des transports».

Le MNS bénéficie d'une grande expérience en matière de reprise, d'intégration et de réorganisation de musées. Ses tâches prioritaires pour les années à venir consistent cependant à mener à bien son développement, à se transformer en fondation, à consolider son organisation ainsi qu'à rénover et agrandir le siège central à Zurich. Avec les ressources actuellement à sa disposition, le MNS ne saurait assumer de tâches opérationnelles supplémentaires. En raison de sa taille et des problèmes non résolus, l'intégration du Musée suisse des transports dépasse les capacités existantes du MNS en tant que centre fédéral de compétence en matière de musées.

Il faut admettre que les tentatives menées jusqu'ici pour assainir le Musée suisse des transports n'ont pas porté leurs fruits. Ces prochaines années, il faudra procéder à l'inventaire et à l'analyse des biens immobiliers, des collections, des compétences de l'équipe du musée, de la situation sur le marché au regard des contextes national et international et de l'évolution de musées comparables à l'étranger. La question du principe et des modalités d'une éventuelle intégration au Musée national ne pourra être étudiée et résolue que lorsque ces analyses auront été faites.

Le Conseil fédéral prévoit d'adopter une approche en trois étapes. La première consiste à charger le Musée suisse des transports d'analyser à fond sa situation et d'élaborer un projet de réorganisation. A la lumière de ce travail, la deuxième étape sera la conclusion d'un nouveau contrat de prestations valable à partir de 2004, en prolongement du contrat actuel (31 décembre 2003). Outre la Confédération, les parties à ce contrat avec le Musée suisse des transports devront être la Ville et le canton de Lucerne ainsi que les autres cantons de Suisse centrale. En une troisième étape, on étudiera enfin si le Musée suisse des transports peut être rattaché à la future fondation Musée national suisse.

2 **Partie spéciale: commentaire du projet de loi**

2.1 **Commentaire par article**

2.1.1 **Titre et préambule**

Le titre annonce la matière de la loi, la circonscrit par rapport à la législation et désigne sa place dans le classement systématique. Il indique que la loi est l'acte portant création de la fondation du musée de la Confédération. C'est de lui qu'on peut tirer le nom «fondation Musée national suisse».

Le préambule nomme l'autorité législatrice et cite la base constitutionnelle. La compétence d'édicter la loi découle de l'art. 69, al. 2, Cst.

Selon l'art. 69, al. 2, Cst., «la Confédération peut promouvoir les activités culturelles présentant un intérêt national et encourager l'expression artistique et musicale, en particulier par la promotion de la formation». Cette compétence limitée aux activités d'intérêt national «concerne le patrimoine culturel, la création artistique et la diffusion de la culture».³⁵ Le MNS, lui, travaille dans les domaines de la sauvegarde de la culture³⁶ et de la communication. Selon l'al. 3 de l'article sur la culture, la Confédération tient compte, dans l'accomplissement de ses tâches, de la diversité culturelle et linguistique du pays. Ce devoir de diligence englobe aussi les objets et témoins importants de l'histoire culturelle que les services fédéraux utilisent dans l'accomplissement de leurs tâches. En ce qui concerne les objets et témoins matériels, le mandat constitutionnel est mis en œuvre à l'art. 14 LMu.

2.1.2 **Dispositions générales (section 1)**

Art. 1 **But**

L'art. 1 stipule le but de la loi et en résume le contenu. Le patrimoine culturel de notre pays doit être conservé et rendu accessible.

A l'art. 2, al. 1, de ses statuts du 14 juin 1974, le Conseil international des musées (ICOM) définit le musée comme «un établissement permanent, à but non lucratif, qui est au service de la société et de son développement, qui est accessible au public, et qui collectionne, conserve, étudie, fait connaître et expose des témoins matériels de l'humanité et de son environnement à des fins d'étude, de formation et de loisirs.»³⁷ Les tâches du MNS, soit la collection et la communication, doivent également être assurées à l'avenir.

³⁵ Message relatif à une nouvelle constitution fédérale; FF 1997 I 290.

³⁶ Hans Rainer Künzle, *Schweizerisches Bibliotheks- und Dokumentationsrecht*, Schulthess, Zurich 1992, § 2, glose 15, p. 17; ci-après: Künzle, *Bibliotheksrecht*.

³⁷ Cité d'après le code professionnel de l'ICOM du 4 novembre 1986 (International Council of Museums (dir.), *ICOM-Statutes – ICOM-Code of Professional Ethics*, Paris 1996, p. 22 ss.

Art. 2 Forme juridique et siège

Cet article définit la forme juridique et le siège de la fondation.

L'art. 2, al. 1, instaure une fondation de droit public. La nouvelle personnalité juridique et la jouissance de droits civils qui en découle naissent à l'entrée en vigueur de la loi (art. 28, al. 1). La fondation Musée national suisse est une fondation de la Confédération qui, en cas de dissolution, reviendrait à l'Etat avec tous ses équipements, sa fortune et ses engagements.

La personnalité juridique entraîne l'autonomie de la fondation en matière d'organisation et de gestion. Etant donné qu'elle a son propre financement, il lui faut être indépendante du compte d'Etat de la Confédération et posséder sa propre comptabilité (al. 2). Ce statut implique qu'elle gère elle-même les fonds en espèces (trésorerie, gestion des liquidités), notamment en ouvrant un compte courant auprès de la Confédération (cf. art. 18). La loi sur les finances de la Confédération ne s'applique pas aux fondations indépendantes (déduction *a contrario* de l'art. 1 LFC). En conséquence, et en adoptant une comptabilité analogue à celle des sociétés anonymes (cf. art. 20), la Fondation peut aussi assurer les résultats de l'exploitation.

Pour éviter les difficultés liées à un nom imposé par la loi, celui-ci n'est pas prescrit. Il est important toutefois que ce dernier se distingue du nom de la fondation pour le Musée national suisse, institution de droit privé créée par la Société pour le Musée national suisse afin de soutenir le MNS. En vertu de la pratique établie par le Tribunal fédéral, la fondation doit être inscrite au registre du commerce dès lors qu'elle a des activités commerciales.³⁸ Il est souhaitable de choisir une dénomination utilisable dans toutes les langues nationales et qui se rattache au nom actuel.

La fondation a son siège à Zurich. On souligne ainsi la collaboration étroite et les rapports particuliers avec le canton et la Ville de Zurich, en raison de prestations lors de la création du Musée national et dans la sauvegarde commune du patrimoine culturel fédéral et cantonal (al. 1).

La désignation du siège ne doit cependant pas être confondue avec celle d'un ou plusieurs bâtiments. Cela importait en 1890 (maison mère, Zurich) et en 1984 (siège romand du Château de Prangins), parce qu'il s'agissait alors de fixer les sites du MNS. La présente loi définit le siège d'une personne morale et non des bâtiments, collections ou sites d'exploitation.

En matière de responsabilité, la nouvelle fondation est soumise à la loi fédérale sur la responsabilité.³⁹ Si, au mépris de la loi, un tiers subit un dommage de la part d'employés ou d'organes de la fondation dans l'exercice de leur fonction, le premier responsable est la fondation. Si celle-ci ne peut assumer le dédommagement, la Confédération intervient pour le montant non couvert (art. 19, al. 1, let. a, LRFC). Elle peut ensuite se retourner contre l'organe ou l'employé coupable. Si la Confédération est elle-même la victime du dommage, elle peut se retourner directement contre l'organe ou l'employé coupable; dans ce cas, la fondation est responsable à titre subsidiaire (art. 19, al. 1, let. b, LRFC). S'il y a litige entre la fondation et un tiers ou entre la fondation et la Confédération à propos des dommages et intérêts réclamés, la fondation a le droit de rendre des décisions, qui peuvent être contestées

³⁸ Voir aussi Riemer, *Stiftungen*, note 494, p. 310.

³⁹ LRFC; RS 170.32.

en dernière instance devant le Tribunal fédéral par un recours de droit administratif (art. 19, al. 3, LRFC).

Dans la présente loi, on s'est inspiré essentiellement des réglementations prévues pour l'IPI et Swissmedic, de façon à conserver les mêmes modèles de pilotage et éviter de nouvelles dispositions spéciales.

2.1.3 Domaines d'activité (section 2)

Art. 3 Tâches

Cet article énumère les tâches de la fondation. La fondation continuera à gérer les collections d'intérêt historique et culturel de la Confédération et à s'en servir pour faire connaître notre cadre historique. Elle encouragera la collaboration entre les musées suisses et contribuera à favoriser la cohésion nationale, la recherche d'identité et les échanges.

- Le musée en tant qu'institution. La première tâche attribuée à la fondation est la gestion de ses musées (al. 1). Or tous les établissements du MNS n'ont pas le même rang juridique. Le siège et le site de l'établissement principal ont été fixés à Zurich par une loi. C'est également une loi qui a créé le siège romand du Château de Prangins et l'a défini comme «passerelle entre les cultures». Une modification du nombre ou des tâches de ces établissements ne pourrait donc être effectuée que moyennant une adaptation de la loi par l'Assemblée fédérale.
- Il en va différemment des six autres établissements du groupe MUSÉE SUISSE, dits dépendances extérieures. L'Assemblée fédérale est l'organe compétent pour créer des nouvelles dépendances extérieures. Le Conseil fédéral peut dissoudre des dépendances extérieures, le conseil de fondation disposant d'un droit de proposition (art. 16).
- Fonctions principales. Il n'y a pas beaucoup d'organisations qui présentent une palette aussi vaste de produits, de services et d'activités qu'un musée.⁴⁰ Ces nombreuses activités sont d'ailleurs classées de façon très différente. Une démarche fréquente consiste à distinguer quatre fonctions principales: collectionner, conserver, étudier (recherches, documentation) et diffuser (expositions, manifestations, publications, forums d'idées). La définition de l'ICOM se fonde également sur ces quatre fonctions, mais y ajoute une cinquième: les expositions.⁴¹ Le présent projet de loi distingue deux fonctions principales, tout comme son prédécesseur de 1890: collectionner (al. 2, let. a) et diffuser (al. 2, let. b), mais y ajoute la recherche (al. 2, let. c).
- Constitution de collections d'intérêt historique et culturel. Vu l'ampleur des collections du MNS, il ne sera jamais possible d'utiliser et de mettre en valeur en même temps tous les objets et témoins. En fait, chaque génération et chaque époque interrogent de façon différente les collections ou tel objet

⁴⁰ Cf. Vera Lückerrath, *Angebotsgestaltung bei Kunstmuseen im Spannungsfeld zwischen Bildungsauftrag und Markterfolg*, Bamberg 1993, p. 111 ss.

⁴¹ Code professionnel de l'ICOM du 4 novembre 1986.

isolé. On ne peut donc prédire quelles collections et quels objets prendront un nouveau sens et une nouvelle importance à l'avenir. C'est pourquoi il faut concevoir les collections de façon plus large que cela ne paraît nécessaire ou prévisible, aujourd'hui et à moyen terme, pour le travail de communication ou de recherche futur. Il faut notamment les compléter jusque dans le présent.⁴² Le but du travail de collection est de constituer un «fonds représentatif» (al. 2, let. a, 2^e phrase), puisque les biens culturels matériels ne peuvent tous être conservés.⁴³ Ce fonds représentatif ne doit d'ailleurs pas être constitué par le seul MNS. Conformément à sa mission de développement et de coordination (let. d), ce dernier veillera plutôt à fournir de la documentation et une vue d'ensemble du travail de collection réalisé pour les objets de valeur historique de notre pays, et à répartir les tâches, ce qui permettra aussi de ménager les ressources. Pour l'exécution de ces travaux, on respectera des normes de qualité: complétude, actualité, souci des groupes cibles et professionnalisme, innovation, respect du fédéralisme, devoir éthique de prudence⁴⁴ et transparence du discours.

- Conservation. Dans les activités muséologiques, le travail de collection est étroitement lié à la conservation, la restauration, l'étude, la constitution d'une documentation et la sauvegarde (al. 2, let. a, 3^e verbe). Avec les conservateurs-restaurateurs, les curateurs ont la responsabilité de gérer à titre fiduciaire les objets confiés à leur garde. Ce travail exige de vastes connaissances dans les domaines de l'histoire, de la culture, du savoir-faire de la technique et des matériaux.
- Communication. De nos jours, la communication doit être comprise dans un sens plus large qu'autrefois. Elle doit pouvoir entre autres disposer des objets de collection d'autres musées et appliquer les techniques de la mise en scène. Tout compte fait, c'est aussi la communication qui justifie la collection. Elle permet d'éviter le risque et le reproche de «rigidité muséale» des objets dans les rayons et les dépôts. En plus des imprimés, la communication se sert de plus en plus des moyens et médias audiovisuels, d'une part pour faire connaître les fonds et les expositions du MNS, de l'autre pour offrir une contribution autonome, le «musée virtuel» (cf. ch. 1.2.5).
- Fonction politique du musée. Le présent projet de loi part de l'idée que collectionner des objets et témoins de l'histoire et de la culture et les montrer en les replaçant dans leur contexte sont des tâches politiques. Expliquer le présent de notre pays à partir du passé est une manière de poser les fondements de la compréhension mutuelle, de l'identité et de la cohésion nationale. Ce rôle peut être renforcé par l'échange d'objets de collection et d'activités de communication entre les régions linguistiques et culturelles de Suisse (al. 3), ce qui a d'ailleurs été l'un des buts de la création du siège romand de Prangins. Le MNS renforcera également sa présence au Tessin (al. 4). Le renforcement de l'identité et de la cohésion nationale aidera à son tour les gens à affronter non seulement les questions liées à l'intégration européenne, mais aussi celle de la croissance des interdépendances au niveau mondial. Face à

⁴² Cf. notamment Furger, *Weg ins 21. Jahrhundert*, p. 96.

⁴³ Cf. Künzle, *Bibliotheksrecht*, § 14, glose 4, p. 311.

⁴⁴ Cf. en particulier le Code professionnel de l'ICOM du 4 novembre 1986.

la mutation profonde des grandes institutions sociales, le musée peut fournir des explications et favoriser le dialogue interculturel (al. 3).

La caractéristique des activités d'un musée est de combiner objets, mise en scène et architecture. Le travail de communication exploite notamment l'atmosphère de bâtiments sis dans des cadres particuliers, comme la maison mère dans le parc du Platzspitz, à Zurich, le siège romand du Château de Prangins, ou le domaine seigneurial de Wildegg, avec sa grande ferme. La combinaison des bâtiments, des collections, des expositions et des personnes qui y travaillent crée un espace approprié pour toutes sortes d'échanges et d'expériences. Le spécialiste des musées Dieter Bogner souligne qu'à part les travaux de recherche et de collection, la tâche d'un musée reste encore et toujours d'améliorer les conditions d'existence du pays.⁴⁵ La définition de l'ICOM considère également le musée comme étant «au service de la société et de son développement».⁴⁶ L'idée qui inspirait la création de musées au XIX^e siècle était de donner au pays de nouvelles idées en permettant aux gens de voir, d'essayer et de s'instruire. L'important est qu'un musée axe ses prestations sur les besoins du présent, démontre leur enracinement dans le passé et ose jeter un coup d'œil sur l'avenir.

- Les objets de collection en tant que «biens culturels». Au musée, les principaux supports de la communication et de l'information ne sont pas les discours et la théorie, mais bien les objets. Ceux-ci sont qualifiés de «significatifs sur le plan de l'histoire culturelle» (al. 2, let. a) ou, plus simplement, «d'objets de collection». Or ces «objets de collection» sont des «biens culturels» au sens de l'art. 1 de la Convention de l'UNESCO.⁴⁷ Les objets sont des biens culturels «meubles». La mission de la fondation est ainsi clairement dissociée de celle de la conservation des monuments, qui se consacre avant tout aux immeubles. Bien qu'un objet de musée reste toujours le même, il peut sans cesse être «interrogé» de manière différente et faire découvrir de nouvelles corrélations. Il permet aussi de vérifier des hypothèses et des corrélations plus anciennes. C'est cette authenticité, ce témoignage et «l'innocence» des objets de collection qui font la particularité et la force des musées. La généralisation actuelle des expériences vécues indirectement et les voyages dans le monde entier ont pour corollaire le besoin d'aventures authentiques et d'enracinement dans la réalité locale. Le musée répond à ces deux besoins.

On peut dire des objets de collection d'un musée axé sur l'histoire de la culture ce qu'on dit des chefs-d'œuvre conservés dans les musées d'art: «Les œuvres d'art historiques se trouvent dans les musées parce qu'elles ont perdu leur patrie originelle – l'église, le château, la villa du marchand. En général, elles ont aussi perdu leur destination première. Dans leur nouvel environnement, le musée, elles ont dû trouver un cadre approprié, si possible

⁴⁵ «Museum der Zukunft. Konrad Tobler will vom Museums-Berater Dieter Bogner wissen, wie Museen Publikum anlocken» Interview, Berner Zeitung du 19 février 2000.

⁴⁶ Code professionnel de l'ICOM du 4 novembre 1986.

⁴⁷ Texte, cf. FF 2002 602 ss; Message du 21 novembre 2001 relatif à la Convention de l'UNESCO de 1970 et à la loi fédérale sur le transfert international des biens culturels (LTBC); FF 2002 505 ss. La Suisse n'a pas encore ratifié la Convention de l'UNESCO de 1970, qui ne s'applique donc pas encore à notre pays.

unique. La conception initiale du musée pouvait avoir été chronologique: présenter la succession historique des œuvres par pays, style ou tendance. De cette façon, les musées ont créé – chacun pour soi, mais tous ensemble – une vision (en évolution perpétuelle) de l’histoire de l’art basée sur les œuvres anciennes. C’est de là que les musées tirent leur autorité. Ils sont l’instance qui distingue le vrai du faux, le précieux du banal, sans préjugé d’ordre économique: le lieu de l’authenticité et de la qualité tangible (donc vérifiable). [...] Le musée continue à être responsable des critères, de la qualité et de l’authenticité de l’art, quels que soient les résultats. Il conserve aussi la responsabilité de tracer les contours de l’évolution de l’art. Mais cela ne saurait s’effectuer sans connaître l’histoire. Et comme le musée est là pour instruire les gens, cela ne va pas non plus sans communication, autrement dit sans discours ni concepts. La mission du musée lui vient en effet du siècle des Lumières [...]»⁴⁸

- Conservation de biens culturels importants pour le pays. Une raison importante de la création du Musée national à la fin du XIX^e siècle a été la vente de biens culturels suisses à l’étranger. La fondation Musée national suisse se voit également confier pour tâche de combattre «l’exportation des biens culturels importants» (al. 2, let. e). La protection juridique des biens culturels suisses et de ceux d’autres Etats sera assurée par la loi fédérale sur le transfert international des biens culturels (LTBC), actuellement discutée à l’Assemblée fédérale.⁴⁹
- Le musée en tant que facteur économique. L’impact économique de la culture et l’importance des musées ont été étudiés du point de vue des retombées financières indirectes, et leur rôle éminent dans ce domaine a été mis en lumière.⁵⁰ La culture est un atout important pour la réputation d’une cité et attire les touristes. On découvre aussi de plus en plus la valeur des objets en possession des musées, de leurs illustrations et de leurs liens avec l’histoire et la petite histoire (récits), en tant que matière première des futures industries basées sur le savoir et de la société de l’information. Les musées, leurs collections et leurs archives se voient attribuer une valeur économique et financière qu’on ne leur soupçonnait pas auparavant. Il n’y a cependant pas que la culture qui doive être considérée comme un facteur économique. Sur des marchés saturés, la compétitivité des entreprises dépend de plus en plus du «facteur culturel de l’économie».⁵¹

Cette énumération des tâches du musée circonscrit et délimite le champ d’action de la fondation, comme le veut le principe de spécialité.⁵²

⁴⁸ Traduction de propos tenus par M. Uwe M. Schneede (directeur de la Kunsthalle de Hambourg), in:

«*Besinnungslose Experimente*», DIE ZEIT n° 51, 13 décembre 2001, p. 48.

⁴⁹ Cf. Message du 21 novembre 2001 relatif à la Convention de l’UNESCO de 1970 et à la loi fédérale sur le transfert international des biens culturels (LTBC); FF 2002 505.

⁵⁰ Cf. DFE (éd.), Die Volkswirtschaft, Berne, novembre 1993, 11/90, p. 18 ss.

⁵¹ Cf. Martin Roth in Martin Roth, Tom Stromberg, Spiegel der Gesellschaft, Streitgespräch, Die Kultur AG (dir. Andreas Grosz et Daniel Delhaes), Hanser, Munich/Vienne 1999, p. 87; cf. aussi plus haut, ch. 1.2.11.

⁵² Cf. Rhinow/Schmid/Biaggini: *Wirtschaftsrecht*, § 18, glose 104, p. 387; Knapp: SBVR, § 1, glose 32, p. 12.

Art. 4 Modes d'accomplissement des tâches

Cet article règle la façon de mener à bien les activités de la fondation.

Pour que la fondation puisse exploiter son potentiel commercial, pratiquer une gestion entrepreneuriale, appliquer des conceptions économiques et axer ses prestations sur les besoins de la clientèle, il faut lui accorder les moyens nécessaires. Ceux-ci comprennent en particulier toutes les formes de coopération avec d'autres organisations (let. a). Il s'agit en premier lieu de la collaboration avec d'autres musées (échanges d'expositions, de spécialistes ou de services), mais le transfert d'image en faveur d'un sponsor en fait aussi partie. La collaboration avec d'autres musées peut cependant signifier aussi la création de services communs, par exemple pour mieux exploiter des connaissances peu demandées. La fondation doit avoir la possibilité de participer à de telles institutions communes (let. b). Acquérir une participation signifie que la fondation peut prendre des parts dans une société ou l'acheter intégralement. Elle doit aussi avoir la possibilité – comme c'est déjà le cas pour le MNS – de transférer des droits d'exploitation commerciale ou désintéressée à des tiers, moyennant rémunération. Si aucune collaboration n'est possible et qu'on ne parvient pas à fonder une société commune, la fondation a la possibilité de fonder seule une société de services par exemple, et d'en offrir les prestations à d'autres musées (let. c). Dans ce cas, la fondation doit pouvoir acquérir des biens-fonds (let. d).

Ces possibilités d'action s'inspirent de la législation sur la Poste et sur l'entreprise de télécommunications de la Confédération. Les actes juridiques ne sont toutefois pas illimités, mais sont restreints à ce qui est nécessaire à l'accomplissement des tâches de la fondation, comme le veut de principe de spécialité (art. 4, phrase introductive). Aucun fonds fédéral ne peut être détourné de son affectation initiale. Fort de ce principe, on pourra prévoir éventuellement des prescriptions appropriées pour protéger les buts du musée. Les modalités de l'accomplissement des tâches s'appliquent aussi bien à l'exécution de la mission fondamentale et du mandat de prestations qu'aux activités commerciales.

Art. 5 Activités commerciales accessoires

Cet article règle les activités entrepreneuriales de la fondation. Il instaure une base juridique qui permet à la fondation de mettre dans une mesure limitée ses biens matériels et son savoir-faire à la disposition de tiers, pour autant que cela n'entrave pas l'exécution de ses tâches et que le jeu de la concurrence n'en soit pas affecté. Cette possibilité correspond à ce que la Constitution tolère comme activité commerciale accessoire pour les unités de l'administration décentralisée.

La mission légale de la fondation ainsi que le mandat et les conventions de prestations qui en découlent lui imposent de fournir des prestations en faveur de la Confédération, du public, des spécialistes et de tiers. Au-delà de ces services, le musée dispose cependant encore d'un large champ d'action commercial, notamment en ce qui concerne les droits afférents à ses objets de collection et à leurs illustrations; il peut aussi accorder des licences à des boutiques ou à des services de restauration, ou encore commercialiser son savoir-faire.

L'activité «entrepreneuriale» de l'Etat ne doit pas être confondue avec la notion d'«entreprise publique».⁵³ Il est vrai qu'une grande partie de l'activité entrepreneuriale des pouvoirs publics s'effectue sous la forme des entreprises publiques. Mais à côté de celles-ci, certaines unités de l'administration centrale exercent aussi des activités commerciales annexes.⁵⁴ Certaines ressources de l'administration sont exploitées à des fins commerciales sans que la tâche originelle de l'administration en soit affectée. On exploite ainsi un potentiel économique de l'administration qui resterait sinon en friche. On parle parfois d'exploitation subsidiaire des ressources administratives.⁵⁵ Quand a-t-on le droit d'exercer une activité commerciale accessoire ? Il est douteux que le seul intérêt financier pour l'exploitation maximale des infrastructures publiques suffise à justifier l'exercice d'activités commerciales accessoires. On devra exiger en général que telle activité représente une contribution à l'accomplissement de la tâche principale de l'unité concernée, ce qui est par exemple le cas quand un musée commercialise des reproductions de ses œuvres d'art (mandat culturel) ou que l'Office fédéral de topographie vend les droits de reproduction de ses cartes au prix du marché.⁵⁶ En vertu du principe de légalité, il faut en outre exiger que l'exercice d'une activité commerciale (accessoire) se fonde sur une base légale suffisamment claire, même si elle n'est pas mentionnée expressément.⁵⁷ Pour satisfaire au principe de légalité⁵⁸, il convient donc de créer dans le présent projet de loi une base légale claire, fondant des activités limitées de la future fondation. Dans la mesure où le principe de spécialité ne suffirait pas à circonscrire ces activités aux tâches spécifiques d'un musée, les limites suivantes sont encore précisées:

- Relation étroite avec les tâches de la fondation. La fondation ne peut envisager d'activités commerciales accessoires qu'en rapport étroit avec son but et sa mission culturelle. Le potentiel se trouve donc du côté de l'exploitation des travaux scientifiques, des banques de données, des connaissances spécifiques en matière de conservation et du processus.
- Interdiction d'entraver l'accomplissement des tâches. Une autre limitation imposée est que la fondation n'a pas le droit de se concentrer sur ses activités accessoires au détriment de ses tâches principales. Si cette situation se présentait, il y aurait violation de la présente loi. L'autorité de surveillance serait tenue d'intervenir. Une disposition analogue figure dans l'énumération des prestations de services annexes de l'Institut suisse de météorologie (art. 4, al. 2, LMét⁵⁹).
- Respect des lois du marché. La fondation doit avoir la possibilité d'intervenir sur le marché, de prendre des risques commerciaux limités, de découvrir ainsi les vœux de sa clientèle et d'acquérir un nouveau savoir-faire, ce qui stimulera son activité.

⁵³ Rhinow/Schmid/Biaggini: *Wirtschaftsrecht*, § 18, glose 10, p. 361.

⁵⁴ Ibidem, § 18, glose 12, p. 361.

⁵⁵ Ibidem, § 18, glose 17, p. 362.

⁵⁶ Rhinow/Schmid/Biaggini: *Wirtschaftsrecht*, § 18, glose 83, p. 381; cf. également Lisbeth Sidler, «Aspekte einer gewinnstrebigen Staatstätigkeit», *Gesetzgebung heute* 1994/3, p. 11 ss.

⁵⁷ Rhinow/Schmid/Biaggini: *Wirtschaftsrecht*, § 18, glose 84, p. 38 s.

⁵⁸ Ibidem, § 18, glose 102 ss, p. 386 s.; Knapp, SBVR, VII § 2, glose 106.

⁵⁹ LF du 18 juin 1999 sur la météorologie et la climatologie (LMét; RS 429.1).

- Activités accessoires possibles. L'al. 2 énumère à titre d'exemple quelques activités accessoires possibles. La majeure partie de ces activités consistera en services fournis aux nombreux autres musées suisses de petite et moyenne dimension, dont les besoins occasionnels dans le domaine de la constitution et de l'entretien des collections, mais aussi dans celui de certains aspects de la communication, ne sont couverts par aucun prestataire (let. a). D'autre part, pour attirer le public, les musées doivent aujourd'hui proposer toute une gamme de services dans les domaines de la vente et de la consommation, tels que cafétéria, restaurant, boutique ou produits des sponsors. Dans ces domaines, coopérer avec d'autres musées est une solution qui s'impose. Par ailleurs, la fondation a aussi la possibilité de n'être pas elle-même le prestataire de tels services, mais de les faire gérer par des tiers (let. b). Elle dispose en outre de salles et de bâtiments anciens et attrayants, dont l'ambiance se prête à toutes sortes de manifestations (concerts, tournage de films, banquets). Des jardins particuliers comme ceux de Prangins ou de Wildegg sont très prisés du public, surtout quand des professionnels y proposent des visites guidées. Ces manifestations doivent pouvoir être commercialisées de façon appropriée (let. c).
- Respect des lois de la concurrence. Concéder de pareils droits d'exploitation implique cependant qu'on réaffirme le principe de la neutralité en matière de concurrence: la fondation doit absolument être soumise aux mêmes règles que les éventuelles entreprises privées avec lesquelles elle pourrait entrer en compétition. A cet effet, il faut notamment prendre en compte les privilèges effectifs que représente le fait de disposer d'infrastructures avantageuses et d'investissements financés par les pouvoirs publics, et interdire dans tous les cas le subventionnement croisé. Non seulement le projet de loi interdit le subventionnement croisé, mais il instaure aussi un instrument de contrôle de la séparation des coûts dans la comptabilité d'exploitation. Une fois les coûts et les recettes des différentes prestations attestés, il est possible de découvrir lesquelles auraient bénéficié d'une «subvention» provenant de l'enveloppe financière fédérale (al. 3).

De surcroît, la fondation est tenue d'observer les mêmes règles que les prestataires privés pour ses activités commerciales accessoires (al. 4). Alors que l'al. 3 impose la neutralité en matière de concurrence de l'intérieur, c'est-à-dire sous l'angle de l'exploitation du musée, en excluant le subventionnement croisé et en stipulant des critères de transparence, l'al. 4 procède pour ainsi dire de l'extérieur en partant du point de vue des concurrents éventuels. A l'égard de ceux-ci, la fondation ne peut bénéficier d'aucun avantage dans l'exercice de ses activités commerciales accessoires. Une disposition analogue figure dans la loi sur la Poste, laquelle est soumise aux mêmes règles que les opérateurs privés pour les services dits libres (art. 9, al. 3, LPO⁶⁰).

- Champ d'application limité. Toutes ces précautions strictes ne sauraient faire oublier que l'exploitation d'un musée ne laisse en fait qu'une place fort limitée aux activités commerciales. Elles ont néanmoins pour objet d'éviter que, corseté de la sorte, le musée n'entame une activité étrangère à sa vocation. A l'heure qu'il est, il est difficile de prédire le rôle que les activités

⁶⁰ LF du 30 avril 1997 sur la poste (RS 783.0).

commerciales accessoires vont jouer pour la fondation. Le marché de ces activités est en soi limité, on l'a vu, et il n'a pas encore été exploité par des initiatives privées, ce qui laisse penser que son rendement doit être maigre. Dans ces conditions, conférer à la fondation la possibilité d'exercer des activités accessoires n'en paraît que plus défendable, tant du point de vue de l'équité en matière de concurrence que de celui des critères requis pour qu'une institution fédérale exerce des activités commerciales.

Art. 6 Collaboration avec la Confédération

Cet article règle la collaboration future de la fondation avec la Confédération et l'utilisation de ses musées par le Conseil fédéral et l'Assemblée fédérale.

- Conseils. La Confédération, en l'occurrence l'organe responsable de la politique culturelle (l'Office fédéral de la culture), doit pouvoir associer ou consulter la fondation pour préserver des biens culturels importants ou pour élucider des questions historiques. Elle peut donc exploiter les compétences clés acquises ces dernières années par le MNS dans le cadre de l'organisation d'expositions importantes⁶¹, de l'extension de Wildegg et de la réouverture du Musée des automates à musique (let. a). Le Conseil fédéral peut aussi consulter la fondation lors de la préparation d'actes législatifs concernant son domaine d'activité.
- Gestion des donations faites à la Confédération. La Confédération reçoit régulièrement des donations de biens culturels et collections – parfois même accompagnés de biens-fonds. Le Conseil fédéral doit pouvoir charger la fondation de les administrer, surtout s'il s'agit de biens culturels physiques, c'est-à-dire d'objets de collection et de musées entiers (let. c). Il n'est pas judicieux, en effet, que l'administration fédérale gère encore plusieurs petits musées en sus de la fondation et de son groupe de musées.
- Manifestations officielles. La fondation est tenue de mettre à disposition – en particulier du Conseil fédéral et de l'Assemblée fédérale – ses bâtiments et leurs collections pour des manifestations officielles. Ainsi, non seulement les établissements culturels se voient conférer une affectation supplémentaire, mais les contacts avec la Confédération en sortent renforcés (al. 2).

Art. 7 Collaboration internationale

Cet article règle les activités internationales de la fondation et du Conseil fédéral en matière de muséologie. La fondation se voit confier un mandat explicite et complet concernant la coopération internationale. L'article précise que le Conseil fédéral a la compétence de conclure des traités internationaux en la matière.

A l'avenir, la collaboration internationale pratiquée par le Musée national ne se poursuivra pas seulement au niveau des grands musées nationaux des autres pays. Elle sera aussi renforcée au niveau des régions voisines, comme la Lombardie, l'Allemagne du sud, le Vorarlberg ou le bassin lémanique (al. 1). Sur ce plan, les

⁶¹ «L'or des Helvètes» (1991), «Manessische Liederhandschrift» (1991), «Ciel, enfer, purgatoire» (1994), «Les Alamans» (1997), «Leonardo da Vinci» (2000) et «Die Erde von oben» (2001).

échanges d'objets de collection et d'expositions – ces dernières conçues souvent en commun – ont pris de plus en plus d'importance. C'est à dessein que le fond et la forme des échanges n'ont pas été précisés, de façon à ne pas entraver les évolutions futures.

Si nécessaire, le Conseil fédéral pourra conclure de son propre chef – c'est-à-dire sans demander l'approbation du Parlement (art. 166, al. 2, Cst.) – des traités internationaux pour régler des questions d'ordre muséologique et les échanges culturels concomitants. L'al. 2 fixe cette compétence relatives aux traités portant sur les échanges entre musées et sur la coordination internationale en matière de muséologie.

2.1.4 Mandat de prestations et convention de prestations (section 3)

L'art. 8 établit la manière dont la Confédération pilote la fondation: le Conseil fédéral établira des mandats pluriannuels de prestations, et le département compétent des conventions annuelles de prestations.

La fondation travaillera sur mandat de la Confédération. En contrepartie, l'Etat financera la majeure partie de l'activité de la fondation. Il faut donc qu'il ait une influence proportionnelle à sa responsabilité sur la conduite et les activités de la fondation.

- Mandat de prestations et loi spéciale. Dans les mandats de prestations, on fixe (plus ou moins clairement) des buts à atteindre avec certains moyens matériels et financiers, et moyennant un certain degré d'autonomie. Les entreprises publiques gérées par mandat de prestations bénéficient la plupart du temps d'une marge de manœuvre entrepreneuriale accrue. Ce système est censé améliorer le rendement des prestations fournies par l'Etat.⁶² Les organisations rattachées au troisième cercle et dotées de la personnalité juridique (comme Swissmedic) sont pilotées, sur le plan stratégique, par des mandats de prestations fixés dans une loi spéciale. Ces mandats de prestations se distinguent du système de «gestion par mandat de prestations et enveloppe budgétaire (GMEB)» qui régit le deuxième cercle. Les unités GMEB se voient confier leurs mandats de prestations sur la base de l'art. 44 LOGA. Les mandats de prestations conçus en vertu de cet article ne peuvent être confiés qu'à «certains offices et groupements» (art. 2, al. 2, LOGA). Or la fondation n'est ni un office ni un groupement, mais une «unité de l'administration décentralisée» (art. 2, al. 3, LOGA) dotée de sa propre personnalité juridique. La base juridique de son mandat de prestations est l'art. 8, al. 1, du projet de loi. Une consultation du parlement n'est donc pas nécessaire. «La participation du Parlement n'est pas requise pour des mandats de prestations confiés à des instituts du troisième cercle.»⁶³

⁶² Rhinow/Schmid/Biaggini: *Wirtschaftsrecht*, § 18, glose 79, p. 379.

⁶³ Message concernant une loi fédérale sur les médicaments et les dispositifs médicaux (Loi sur les produits thérapeutiques, LPT); FF 1999 3151.

- Durée du mandat de prestations. Le Conseil fédéral confie périodiquement un mandat de prestations à la fondation du Musée national. Il le fera en général au début de chaque législature, soit tous les quatre ans. En vertu de l'art. 32 de la loi sur les finances de la Confédération⁶⁴, c'est à la même cadence que l'Assemblée fédérale doit approuver le mode de financement, soit l'enveloppe financière (art. 17, al. 3, du projet de loi). Pour ne pas lier inutilement les mains du Conseil fédéral, on renonce cependant comme pour la LOGA, à inscrire le rythme de quatre ans dans la loi. Sur la base du mandat de prestations établi par le Conseil fédéral, le Département de l'intérieur (DFI) et la fondation concluent chaque année une convention de prestations.
- Indemnité. L'indemnité fixée par l'Assemblée fédérale sera partagée en tranches annuelles correspondant aux conventions de prestations, tranches qui doivent encore être approuvées lors du débat annuel de l'Assemblée fédérale sur le budget, avant d'être versées.
- Autres garde-fous. Les conventions de prestations feront l'objet de contrôles pendant et après leur exécution grâce à un système élaboré de rapports et de *controlling*, et un droit d'approbation du budget, des comptes, du rapport annuel et du rapport sur l'exécution du mandat de prestations (art. 8, 10, let. d, e, h et 12). L'Office fédéral de la culture exerce en outre une surveillance juridique étendue sur la fondation (art. 27). Enfin, le modèle de pilotage retenu confie au Conseil fédéral le soin de nommer le conseil de fondation et sa présidence (art. 10), ainsi que le directeur ou la directrice (sur proposition du conseil de fondation, art. 11).

⁶⁴ LFC, RS 611.0.

Le modèle de pilotage peut être schématisé comme suit:

Période	Tous les 4 ans			Annuellement		
Echelon	Base		Rapport	Base	Rapport	
Assemblée fédérale	A. AF avec plafond de dépenses <i>(session d'automne)</i> ↓					
Conseil fédéral						
Département fédéral de l'intérieur			B. Mandat de prestations <i>(novembre)</i> ↓	C. Rapport sur l'exécution du mandat de prestations <i>(novembre)</i> ↑		
Office fédéral de la culture			D. Convention de prestations <i>(décembre)</i> ↓	E. Rapport annuel <i>(mi-avril)</i> ↑		
FONDATION		Conseil de fondation				

Commentaire du modèle de pilotage

A. Arrêté fédéral avec plafond de dépenses

Sur la base d'un message du Conseil fédéral et du mandat de prestations, l'Assemblée fédérale prend connaissance des priorités de la fondation Musée national suisse et fixe l'enveloppe financière fédérale sous forme de plafond de dépenses.

B. Mandat de prestations

Le Conseil fédéral confie un mandat de prestations à la fondation Musée national suisse. Il y fixe en particulier la nature, l'ampleur et la portée des prestations culturelles devant être fournies par la fondation. Il définit notamment les «produits» des domaines principaux que sont les collection, la communication et la gestion.

C. Rapport sur l'exécution du mandat de prestations

En même temps qu'elle rédige sa demande pour obtenir un nouveau mandat de prestations, la fondation remet au Département fédéral de l'intérieur (DFI) un rapport sur la manière dont elle accomplit son mandat pendant la période en cours. Si le DFI en fait la demande, ce rapport peut être complété par un rapport d'experts sur les deux groupes de produits «collections» et «communication».

D. Convention de prestations

La convention de prestations est la forme que prend chaque année le mandat de prestations quant aux résultats matériels et financiers à obtenir pour chaque produit. Elle règle en outre certaines conditions générales d'exploitation, comme les prix facturés et les modalités de paiement. La convention est arrêtée entre le DFI et la fondation. Elle représente donc l'instrument par lequel le DFI pilote la fondation.

E. Rapport annuel

Dans son rapport annuel, la fondation informe des résultats obtenus par produit et groupe de produits, et les compare avec les objectifs fixés dans la convention de prestations. Au niveau des groupes de produits, elle procède en outre à un état des lieux stratégique par rapport aux buts fixés dans le mandat de prestations. Font partie intégrale du rapport annuel le rapport d'activité proprement dit, les comptes de l'année et le rapport de l'organe de contrôle de la fondation Musée national suisse.

La fondation est tenue d'annoncer spontanément et en tout temps au Département fédéral de l'Intérieur et à l'Office fédéral de la culture les événements importants qui mettraient en cause l'exécution du mandat ou de la convention de prestations.

Le Contrôle fédéral des finances vérifie la conformité juridique des opérations de la fondation en tenant compte de sa législation spéciale (art. 8, al. 1, let. d, LCF⁶⁵).

L'al. 3 de l'art. 8 contient une clause importante: les mandats et conventions de prestations passés avec la fondation peuvent être modifiés, à condition toutefois que l'indemnité soit, si nécessaire, adaptée en conséquence.

2.1.5 Organisation (section 4)

Art. 9 Organes

Cet article définit les organes de la personne morale. La fondation effectuera ses actes juridiques par l'intermédiaire de son conseil de fondation, de son directeur ou sa directrice, et d'un organe de contrôle.

Les dispositions concernant l'organisation sont volontairement lapidaires. Il s'agit de laisser suffisamment de latitude au conseil de fondation pour aménager et modifier les structures et procédures internes.

⁶⁵ LF du 28 juin 1967 sur le Contrôle fédéral des finances; RS 614.0.

Art. 10 Conseil de fondation

Le mode de nomination de l'organe suprême de la fondation est précisé et ses tâches sont énumérées de façon non exhaustive. Le conseil de fondation est conçu comme responsable de la stratégie.

Le conseil de fondation et sa présidence sont désignés par le Conseil fédéral (al. 2). Les dispositions applicables figurent dans l'ordonnance sur les commissions⁶⁶ (art. 18 ss, Organes de direction des entreprises et des établissements de la Confédération). Il faudra veiller en particulier à ce que les femmes soient représentées de façon appropriée. A part les régions linguistiques, il convient de tenir compte du rôle particulier que jouent le canton et la Ville de Zurich à l'égard du MNS. Ont en outre un droit particulier à être représentés les cantons donateurs de Vaud et Genève, ainsi que ceux où sont implantées les dépendances extérieures. En ce qui concerne la taille du conseil, le nombre maximal de sept membres s'inspire à dessein de l'ordonnance sur les commissions. Cela permet d'une part de réunir suffisamment de connaissances spécialisées, de savoir financier et d'expérience de direction; de l'autre, la liberté d'action n'est pas entravée et il n'est pas nécessaire de former des «groupes de travail», ce qui serait sans doute indispensable si le nombre des membres était plus élevé. Il importe que la plus grande partie du conseil de fondation soit composé d'experts indépendants de l'administration et des milieux politiques, ce qui permettra d'exploiter pleinement la liberté d'action que confère à la fondation le statut de personne morale indépendante. Cette indépendance devra en particulier se montrer dans une activité culturelle imaginative et dans le succès des initiatives commerciales de la fondation. Dans les réponses à la consultation, le soin apporté à la composition du conseil de fondation est jugé décisif. On craint qu'un compromis trop helvétique ne bloque l'activité de la fondation. Indépendance, sens des affaires et expérience économique sont les prémisses indispensables pour le choix des membres du conseil de fondation.

Le conseil de fondation prend les décisions fondamentales et stratégiques concernant les activités de la fondation (al. 3, let. a). Il propose notamment au Conseil fédéral un ou une candidate pour le poste de directeur/directrice (al. 3, let. b, en liaison avec l'art. 11, al. 1). Comme la fondation aura rang d'employeur en vertu de son appartenance à l'administration fédérale décentralisée, le conseil de fondation rédige le règlement du personnel, qui doit être approuvé par le Conseil fédéral (let. j; cf. aussi le commentaire de l'art. 24). Il prend enfin les décisions qui lui incombent du fait de son statut d'employeur au sens de la loi fédérale régissant la Caisse fédérale de pensions (loi sur la CFP, let. k).

Le conseil de fondation doit approuver la stratégie et l'organisation de la fondation. Il n'est pas prévu qu'il soit habilité à intervenir d'autorité dans le traitement des dossiers particuliers, car c'est le directeur ou la directrice qui est responsable des affaires au niveau opérationnel.

⁶⁶ Ordonnance du 3 juin 1996 sur les commissions extra-parlementaires, les organes de direction et les représentants de la Confédération (ordonnance sur les commissions); RS 172.31.

Art. 11 Direction

La loi indique les grandes lignes des tâches et du rôle du directeur ou de la directrice: lui incombent la gestion opérationnelle de la fondation et sa représentation à l'extérieur. La direction est seule responsable des affaires courantes à l'égard du conseil de fondation.

La direction opérationnelle et la représentation générale de la fondation incombent donc à la direction. Est réservée au conseil de fondation la représentation de la fondation lors de l'élaboration du mandat et de la convention de prestations (art. 10, let. c). La forte position de la direction est soulignée par le fait qu'elle est nommée par le Conseil fédéral. Le choix d'un ou plusieurs candidats incombe au conseil de fondation (art. 10, al. 1, let. b; art. 11, al. 1). Comme dans d'autres cas, le Conseil fédéral se réserve une marge de manœuvre, dans la mesure où il peut repousser une proposition ou en demander une autre.

Le directeur ou la directrice est le supérieur hiérarchique des autres membres de la direction et dirige la fondation avec eux selon l'organigramme interne, en respectant les principes de la délégation et de la définition concertée d'objectifs. La direction prépare notamment les plans et décisions stratégiques qui devront être approuvés par le conseil de fondation. Le directeur ou la directrice est responsable de la conduite des affaires à l'égard du conseil de fondation et a droit de proposition en matière de nomination des autres membres de la direction.

Les services spécialisés et les divers bâtiments du MNS peuvent avoir leur propre direction, ce qui permet de mieux tenir compte des exigences du fédéralisme et des particularismes linguistiques et culturels. Le conseil de fondation dispose à cet égard de compétences suffisantes, qu'il exercera en général sur la base des propositions de la direction (art. 10, let. g).

Art. 12 Organe de révision

Cet article institue l'organe de contrôle externe de la fondation. L'organe de révision rend ses comptes aussi bien au Conseil fédéral qu'au Département et au conseil de fondation. Sa mission va au-delà du contrôle des finances et comprend aussi le contrôle de l'exécution des tâches et des rapports.

2.1.6 Objets de collection et musées (section 5)

Cette section est consacrée aux principaux éléments du capital d'exploitation de la fondation, soit les objets de collection, les musées et les bien-fonds. C'est avec eux qu'elle remplit ses tâches.

Art. 13 Objets de collection appartenant à la Confédération

Cet article règle les titres de propriété de la Confédération et de la fondation en ce qui concerne les objets de collection appartenant à la Confédération. La fondation n'obtient que l'usufruit des objets et collections. La Confédération en reste la propriétaire.

La propriété des objets de collection appartenant à la Confédération ne sera pas transférée à la fondation. Cette solution correspond au modèle néerlandais, qui a également été repris à Hambourg (voir ch. 1.4.2). Un des éléments déterminants est que la Confédération continue de prendre à sa charge les risques afférents aux objets de collection (art. 22, al. 2). La fondation jouira cependant d'un droit d'utilisation étendu, en accord avec sa mission culturelle (art. 3). Elle n'aura simplement pas le droit de disposer des objets dont elle a l'usufruit, ce droit restant réservé au propriétaire.

Les objets de collection de la Confédération sont transférés à la fondation en usufruit pour un siècle au plus. Nous partons de l'idée qu'avant ce terme, la loi aura été révisée et la base juridique modifiée ou prolongée. Il est judicieux de toute façon qu'il y ait une telle contrainte à réviser la loi avant cette échéance.

On a déjà vu que les objets de collection du MNS constituent des biens culturels⁶⁷ pour lesquels le droit international a mis au point de nouvelles formes de protection juridique (Convention de l'UNESCO de 1970 et Convention Unidroit de 1995). La Suisse n'a pas encore ratifié ces deux instruments, mais le message relatif à la ratification de la Convention de l'UNESCO de 1970 est prêt: il accompagne le projet de loi sur le transfert des biens culturels (LTBC), soumis actuellement à l'Assemblée fédérale.⁶⁸ Ce projet de loi prévoit notamment la protection des objets de collection appartenant à la Confédération. Les biens culturels appartenant à la Confédération et qui revêtent une importance essentielle pour le patrimoine culturel de notre pays ne peuvent être acquis ni par prescription acquisitive ni de bonne foi, et l'action en revendication ne peut être frappée de prescription (art. 3 LTBC). Leur exportation définitive hors de Suisse est également interdite, alors qu'une exportation temporaire reste possible pour restauration ou à des fins scientifiques, ou encore – comme jusqu'ici – à titre de prêt à une exposition. La protection des fonds des Archives fédérales définie dans la loi sur l'archivage⁶⁹ est ainsi étendue aux objets de collection de la Confédération. Afin de la mettre en œuvre pour les objets et témoins du MNS, il faut que la fondation prenne les mesures définies par la LTBC, telles que l'inventaire des fonds et la publication des listes.

Commentaire par alinéa:

L'al. 1 établit l'usufruit de la fondation. Celui-ci s'applique aux collections et objets de collection appartenant à la Confédération. Les objets de tiers sont confiés à la fondation selon les rapports convenus de cas en cas (voir art. 15, al. 2). L'usufruit des choses mobilières s'établit par leur transfert à l'usufruitier (art. 746, al. 1, CC). Comme la fondation se subroge au MNS à l'entrée en vigueur de la loi et qu'elle détient les objets, l'usufruit commence à ce moment-là (art. 28, al. 1).

L'usufruit est la seule servitude personnelle et le seul droit réel limité qui ne s'établisse pas seulement pour les biens-fonds, mais aussi pour les objets meubles, les droits et le patrimoine.⁷⁰ Plus poussé que le bail à loyer ou le prêt à usage, «il confère à l'usufruitier [...], un droit de jouissance complet sur la chose» (art. 745, al. 2,

⁶⁷ Cf. ch. 2.2.3.

⁶⁸ FF 2002 505.

⁶⁹ LF du 26 juin 1998 sur l'archivage (LAR); RS 152.1.

⁷⁰ Kommentar zum Schweizerischen Privatrecht, Heinrich Honsell (dir.), Bâle/Francfort-sur-le-Main 1998; ZGB – Müller, art. 745, notes 1 et 8.

CC), donc aussi sur les droits afférents et toutes les valeurs pécuniaires ou autres qualités utilisables des objets physiques. Pour les choses mobilières, l'usufruit s'établit «par le transfert [physique] à l'usufruitier» (art. 746 CC). Etant donné la forte position du détenteur et la protection simultanée du propriétaire, l'usufruit est la meilleure solution pour les objets de collection.

Comme la propriété et la jouissance restent des choses distinctes dans l'usufruit, le code civil tend à ne pas laisser ce dernier durer indéfiniment et à regrouper à l'échéance le droit d'utilisation étendu et le titre absolu de propriété. L'usufruit s'éteint donc par la mort de l'usufruitier ou, si celui-ci est une personne morale, par la dissolution de celle-ci (art. 749, al. 1, CC). Cependant, même pour les personnes morales, «l'usufruit ne peut durer plus de cent ans» (art. 749, al. 2, CC). Il peut toutefois être renouvelé ou prolongé.

L'al. 2 règle les titres de propriété des nouvelles acquisitions. Grâce au crédit pour achats (art. 17, al. 1, let. b) ainsi à d'éventuels prêts de trésorerie, la fondation acquerra constamment de nouveaux objets pour compléter ses collections. Ceux-ci seront automatiquement propriété de la Confédération, même s'ils restent aux mains de la fondation en vertu du droit d'usufruit. *A contrario*, on peut déduire de l'al. 2 que les objets de collection acquis avec des moyens autres que ceux de la Confédération deviennent propriété de la fondation. Ce sera notamment le cas des objets donnés ou légués expressément à la fondation.

L'usufruit est réglé dans un contrat de droit public entre le Conseil fédéral et la fondation (al. 3). Bien que l'institution juridique utilisée relève du droit privé, le rapport juridique créé est soumis au droit public, et en particulier à la procédure administrative, plus simple que la procédure civile.⁷¹ Ce rapport est une des dérogations à l'art. 25 LMu, qui soumet en principe les relations juridiques de la fondation au droit privé.

L'al. 4 limite la durée de l'usufruit à celle de la validité de la loi, la durée de l'usufruit étant toutefois d'un siècle au plus, conformément à l'art. 749, al. 2, CC. Mais il est précisé que l'usufruit peut être renouvelé.

L'al. 5 règle un cas particulier: la restitution d'objets à la Confédération de collection lui appartenant. Le mandat de collection que doit remplir la fondation est vaste. A cet effet, la direction devra élaborer un plan de collecte et d'acquisition qui sera approuvé par le conseil de fondation. Un tel plan contient forcément aussi un système de restitution. Il faut songer que, pour de simples raisons de place et de coût, les collections du Musée ne peuvent croître indéfiniment. Il s'agit donc d'élaborer des règles générales, qui fixent les critères de sélection, les procédures de restitution et les approbations à requérir. Propriétaire de la plupart des objets, la Confédération participera à ce processus par le truchement du DFI, respectivement de l'Office fédéral de la culture, et devra décider le cas échéant du sort des objets que la fondation ne compte plus exploiter. Les objets reçus en cadeau, assortis de conditions spéciales ou soumis à des rapports de droit particuliers ne peuvent être aliénés.

⁷¹ Knapp: SBVR, § 3, glose 68, p. 25: «Ce renvoi (au CO ou au CC) a pour effet de transformer les règles du CO ou du CC en règles de droit public»; Riemer, *Stiftungen*, glose 495, p. 310 s.

Le MNS est régulièrement confronté à des demandes de tiers concernant la restitution d'objets qu'il a acquis licitement, en toute transparence, ou qui lui ont été confiés par les propriétaires légitimes. Ces demandes ne sont souvent pas fondées en droit, mais ont un motif politique, raison pour laquelle elles doivent aussi être examinées au niveau politique. Comme la fondation n'est qu'usufruitière et que la Confédération reste propriétaire des objets de collection, ce sera au Conseil fédéral de trancher. Ces demandes de restitution doivent être distinguées de celles relevant du transfert international de biens culturels.⁷²

Alinéa 6. La fondation doit rester la seule organisation de la Confédération à gérer et à exposer une collection complète de l'histoire de la culture. Aussi, les nouveaux objets ou collections qui échoient à la Confédération lui seront-ils transférés. Comme cela peut entraîner une surcharge de travail et de dépenses, il faudra si nécessaire adapter le mandat et la convention de prestations, mais aussi l'indemnité. Cette clause n'affecte en rien les compétences des Archives fédérales ni le mandat de collection et de diffusion de la Bibliothèque nationale.

Art. 14 Collections constituées dans le cadre de l'accomplissement des tâches fédérales

Cette disposition règle le mandat de collection confiés aux autres services fédéraux. La loi astreint ces services à conserver eux-mêmes les objets particulièrement précieux qu'ils rencontrent dans leur domaine d'activité et de les prêter temporairement à la fondation si elle leur en fait la demande.

De nombreux services fédéraux exécutent leurs tâches à l'aide d'objets, d'appareils, de machines, de véhicules, d'équipements, etc., qui sont autant de «témoins matériels de la culture du pays». La section Logistique de l'OFCL (ex-OCFIM) détient par exemple une collection de machines à écrire et de dictaphones couvrant toute l'histoire de ces appareils, l'OFCL a une collection de meubles, les douanes ont leur propre musée et la Monnaie fédérale a une collection des monnaies et billets de la Confédération. Ces collections, mais aussi certains objets isolés, doivent être préservés. Le mandat de collection est toutefois limité à «une collection d'objets choisis qui revêtent une importance particulière sur le plan de l'histoire culturelle» (al. 1). Pour des raisons d'infrastructure et de coût, la fondation n'est pas en mesure de gérer intégralement et de compléter ces collections spéciales. Il faut cependant qu'elle ait la possibilité d'emprunter temporairement et gratuitement ces objets et collections pour son activité (al. 2). On satisfera ainsi également au mandat constitutionnel assigné à la Confédération qui est de tenir compte de la diversité culturelle du pays (art. 69, al. 3, Cst.).

Art. 15 Objets de collection appartenant à des tiers

Cet article définit le statut juridique des objets de collection n'appartenant pas à la Confédération, parmi lesquels figure le «stock de base» apporté par le canton de Zurich. Le prêt permanent institué par l'ancienne loi est remplacé par des accords contractuels. Les prestations de la fondation seront en principe rémunérées.

⁷² Cf. Message du 21 novembre 2001 relatif à la Convention de l'UNESCO de 1970 et à la loi fédérale sur le transfert international des biens culturels (LTBC); FF 2002 505, en particulier 535.

De nombreux objets et collections du Musée national appartiennent en fait au canton de Zurich, à la Ville de Zurich, à la *Zentralbibliothek* et à d'autres organisations du canton. Dès 1890, ils ont été mis à disposition du MNS pour qu'il puisse entamer son activité.⁷³ En 1889 déjà, l'*Antiquarische Gesellschaft Zürich* faisait don (conditionnellement) de ses collections au futur MNS pour inciter l'Assemblée fédérale à en fixer le siège à Zurich. Ce cadeau comprenait des objets de collection qui comptent toujours parmi les pièces les plus importantes de l'exposition permanente. Les droits et devoirs du canton et de la Ville de Zurich, des organisations zurichoises et de la fondation doivent être adaptés aux circonstances actuelles. Il faut en particulier que les prestations particulières fournies par la fondation et, indirectement, par la Confédération, soient au moins rémunérées au prix coûtant, dans lequel entre une partie des frais généraux. La loi sur la fondation abroge en contrepartie les obligations spéciales du canton et de la Ville de Zurich en tant que cofondateurs, ainsi que celles des organisations propriétaires de collections d'intérêt historique et culturel.

De nouveaux arrangements doivent aussi être conclus avec les tiers ayant prêté ou confié d'une quelconque manière des objets au MNS (al. 2). La fondation adaptera progressivement ces rapports de droit à la nouvelle base juridique. En vertu des dispositions transitoires, elle reprendra la place de la Confédération dans les rapports de droit existants (art. 28, al. 1). Si les partenaires de la fondation sont opposés au transfert des rapports de droit à la fondation, ils ont la possibilité de résilier l'accord, de reprendre leur objet ou leur collection au MNS, et d'en disposer à leur guise. Cette possibilité découle du régime juridique général de la propriété et n'a donc pas besoin d'être mentionnée expressément dans la loi.

L'indépendance juridique et la liberté d'action de la fondation lui confèrent aussi le droit de prendre en charge des objets d'intérêt culturel appartenant à des tiers, que ce soit en prêt permanent, en dépôt, pour la simple exploitation des droits afférents, ou selon tout autre rapport de droit. Elle peut donc remplir son mandat de collection avec tout objet de musée, même si elle n'en n'est pas la propriétaire.

2.1.7 Bien-fonds et musées (art. 16)

Cet article règle le partage, entre la Confédération et la fondation, de la propriété et de la jouissance des musées et des autres biens-fonds nécessaires à l'exploitation. Musées et biens-fonds restent propriété de la Confédération, mais sont mis à la disposition entière et durable de la fondation. Le rapport de droit est réglé dans un contrat de droit public.

Une des caractéristiques des musées est leur architecture particulière ou encore leur prestige historique. Ils sont souvent situés dans un paysage séduisant ou occupent en ville un emplacement de choix. Leurs particularités architecturales, leur longévité supérieure à la moyenne et leur qualité de monument historique exigent un entretien extrêmement coûteux. La réflexion est en général compliquée. L'aménagement et l'équipement extérieur et intérieur des bâtiments jouent ainsi un rôle important dans l'exploitation et le succès commercial de la fondation, celle-ci doit donc pouvoir les gérer de façon entièrement libre.

⁷³ Art. 5 AF du 27 juin 1890 concernant la création d'un musée national suisse; RS 4 236, art. 5.

Il faut tenir compte de façon appropriée de ces conditions-cadre dans le contrat passé entre la fondation et la Confédération, qui reste propriétaire des biens-fonds et est représentée par l'Office fédéral des constructions et de la logistique (OFCL), l'organe responsable de la gestion des immeubles civils de la Confédération⁷⁴: les biens-fonds sont mis à la disposition de la fondation de telle sorte que celle-ci ait une grande liberté d'action lui permettant de continuer à satisfaire aux exigences d'un musée compétent et rentable et à remplir ses tâches légales. Néanmoins, cette liberté est limitée en particulier par le fait que les transformations apportées aux biens-fonds ne peuvent affecter leur apparence extérieure ni leur statique, à moins que les autorisations nécessaires aient été demandées, et les normes de sécurité et les procédures respectées. Si nécessaire les immeubles font l'objet d'un contrôle, qui devra être inscrit dans le mandat de prestations. Dans l'ensemble, une considération et un devoir d'information réciproques sont à la base du rapport contractuel.

Grâce à cette réglementation sur mesure de la propriété des immeubles, la fondation bénéficie d'une grande liberté d'action en matière d'exploitation et d'activité (art. 16).

Commentaire par alinéa:

L'al. 1 établit que, pour accomplir ses tâches, la fondation dispose des musées et biens-fonds utilisés jusqu'ici par le MNS.

Le groupe MUSÉE SUISSE comprend actuellement la maison mère de Zurich et le siège romand du Château de Prangins, ainsi que six dépendances extérieures, soient le Château de Wildegg, la Maison de la corporation *zur Meisen* à Zurich, le Musée de la Bärengasse à Zurich, le Musée suisse des douanes à Cantine di Gandria (propriété administrée par la Direction générale des douanes), le Forum de l'histoire suisse à Schwyz, et le Musée des automates à musique (collection Heinrich Weiss-Stauffacher) à Seewen (SO). La maison mère de Zurich possède des dépendances auxiliaires où sont logés l'archéologie, les laboratoires de recherche et les ateliers de restauration. La plus importante de celles-ci est le Centre de collection d'Affoltern am Albis. Lors de l'établissement du rapport de droit, il faudra tenir compte de la situation particulière du Forum de l'histoire suisse (Schwyz) et du Musée de la Bärengasse (Zurich). La propriétaire de ce dernier est la Ville de Zurich, qui est tenue d'en assurer l'entretien. Quant à l'ancien arsenal de Schwyz, la Confédération n'en est que l'usufruitière.

Ensuite est stipulé que le rapport de droit sera un contrat de droit public entre la fondation et la Confédération, représentée par l'Office fédéral des constructions et de la logistique (OFCL). L'important est que les biens-fonds devront être préservés dans un état convenable pour l'affectation convenue, compte tenu des moyens financiers dont dispose la Confédération.

Est donc prévu aussi la fixation d'une indemnité, qui peut être compensée ou remise.

⁷⁴ Cf. Ordonnance du 14 décembre 1998 et du 14 juin 2002 concernant la gestion de l'immobilier et la logistique de la Confédération (OILC); RS 172.010.21.

Tous les biens-fonds déjà exploités par le MNS actuel et qui seront mis à disposition de la future fondation doivent être évalués par la Confédération avant que la fondation n'entame son activité. L'estimation tiendra compte de l'origine, du caractère public et de l'affectation des immeubles. Elle ne peut donc s'appuyer ni sur la valeur marchande, ni sur les méthodes courantes d'évaluation.

La transparence des coûts ainsi obtenue dans le domaine des immeubles du MNS permettra de connaître exactement les dépenses effectuées par la Confédération. Tant les dépenses que les investissements en rapport avec les biens-fonds doivent figurer dans les instruments de pilotage et les plans financiers de la fondation et de la Confédération.

Enfin est défini la compétence quant à la transformation des dépendances extérieures appartenant à la Confédération. Cette disposition ne concerne pas les établissements créés par l'Assemblée fédérale, à savoir la maison mère de Zurich et le siège romand de Prangins. La transformation éventuelle de ces établissements nécessiterait une décision de l'Assemblée fédérale. Selon ce projet de loi l'Assemblée fédérale peut attribuer à la fondation l'exploitation d'autres dépendances extérieures. Mais le Conseil fédéral peut à la demande du conseil de fondation supprimer des établissements affiliés existants. On peut penser aussi à des fusions ou à l'incorporation d'autres musées dans la fondation, laquelle est conçue comme instance factière (principe de la holding) et l'organe spécialisé central de la Confédération en matière de musées. Si elle incorpore d'autres musées à la fondation, l'Assemblée fédérale s'assurera qu'elle dispose des moyens financiers nécessaires pour en intégrer les biens-fonds au portefeuille immobilier de la Confédération et garantir la préservation de la valeur des biens-fonds concernés. Les trois grands projets actuellement en cours, il est exclu que le MNS envisage de nouvelles incorporations ces prochaines années, ses forces étant toutes engagées, de même que et ses moyens financiers.

2.1.8 Financement (section 6)

Art. 17 Modes de financement

Cet article établit de quelle manière la fondation et son exploitation sont financés. A côté de l'indemnité, le crédit d'achat versés par la Confédération, la fondation doit se procurer elle-même des recettes et rechercher des contributions de tiers. L'enveloppe financière approuvée par l'Assemblée fédérale et les critères du calcul de l'indemnité sont fixés par la loi.

La conversion du MNS en fondation de droit public a aussi pour but de permettre au groupe MUSÉE SUISSE de se procurer des ressources supplémentaires. Celles-ci comprennent d'une part le produit des entrées, les montants perçus pour divers services, la cession de droits et la commercialisation d'autres produits, ainsi que les concessions accordées aux boutiques et restaurants. De l'autre, les formes déjà pratiquées de partenariat seront poursuivies dans le cadre des possibilités autorisées par la politique culturelle, y compris le sponsoring par des tiers. La fondation s'efforcera de trouver des mécènes.

La Confédération continue à assurer le financement de base de l'exécution du mandat culturel (art. 8, al. 3; art. 17, al. 1, let. a). Pour la maison mère et les dépendances extérieures, les cantons d'implantation doivent participer aux frais d'explo-

tation au moins à concurrence des accords actuels. Il ne faut pas perdre de vue que, dans le domaine culturel, l'Etat reprend souvent à sa charge des installations, mais que les coûts subséquents de ces reprises ou cadeaux ne sont pas réglés et qu'ils viennent s'ajouter, sans compensation, à la charge initiale. Le MNS s'est vu confier ainsi l'exploitation du siège romand de Prangins, du Forum de l'histoire suisse de Schwyz, cadeau de la Confédération au peuple suisse⁷⁵, et du Musée des automates à musique. Il entend assumer ces nouvelles tâches et les surcoûts afférents en améliorant son degré d'autofinancement. Il souhaite avoir une certaine liberté d'action et, endosser certaines responsabilités, afin de pouvoir réaliser les actifs qui seraient déjà disponibles aujourd'hui ou qui sont prévisibles. Il convient en outre de fixer un ordre rigoureux de priorités, de développer le partage des tâches avec d'autres musées, de revoir les méthodes de gestion pour agir plus rationnellement et plus efficacement, enfin de se rapprocher davantage de la clientèle. Grâce aux fonds provenant de tiers, le MNS sera en mesure de gagner un supplément de qualité, qualité qui, à la base, doit être garantie par les indemnités que la Confédération verse pour l'exécution du mandat de prestations.

L'al. 1 énumère les principaux modes de financement de la fondation, en commençant par le plus important: l'indemnité allouée par la Confédération (let. a). Celle-ci est complétée par un crédit d'achat (let. b), qui remplace les moyens alloués chaque année au budget du MNS en vertu de l'arrêté fédéral du 5 mars 1970 concernant le crédit pour l'acquisition d'antiquités nationales.⁷⁶

L'al. 2 astreint la fondation à s'efforcer de se procurer des recettes et des contributions de tiers. Pour ces dernières, on a déjà vu qu'elles comprenaient les revenus résultant des partenariats de sponsoring. Mais il faut aussi y inclure les contributions de mécènes, c'est-à-dire les dons désintéressés, que la fondation doit rechercher tout aussi activement, car sur ce terrain elle se trouve en concurrence avec une foule d'institutions analogues engagées dans la recherche de fonds. Des objectifs concrets devront donc être mentionnés dans le mandat et la convention de prestations. Toutefois la fondation ne s'engagera jamais au point que l'exécution de ses tâches en serait compromise, par exemple si un sponsor fixait des conditions excessives ou demandait des droits exclusifs, ou qu'un donateur douteux entachait la crédibilité d'une institution de la Confédération.

L'al. 3 constitue (avec l'art. 167 Cst.) la base juridique des arrêtés concernant l'indemnité destinée à financer les mandats de prestations (art. 8). L'instrument choisi est le plafond de dépenses (art. 32 LFC), qui permet d'accorder un crédit pluriannuel, soit, en général, pour les quatre ans de la législature. Cette solution répond à la nécessité, pour la fondation, de planifier ses activités et son financement sur plusieurs années. Les grandes expositions doivent même être conçues bien plus de quatre ans à l'avance et doivent pouvoir bénéficier des investissements correspondants.

L'al. 4 établit le lien entre le mandat de prestations et l'indemnité. Cette dernière doit permettre de réaliser le mandat. Le calcul de l'indemnité tient compte des possibilités d'autofinancement de la fondation, par exemple sur la base du plan d'exploitation de la première période de prestations ou, par la suite, sur celle du plan financier.

⁷⁵ Cf. FF 1989 III 858

⁷⁶ RS 432.313

Le plafond de dépenses pour 2005-2008 demandé dans l'arrêté fédéral particulier a dû être calculé et évalué longtemps à l'avance. Les bases ont été fournies par le *business plan* et par le plan financier y afférent. C'est pourquoi le Conseil fédéral – au vu notamment de la situation financière actuelle de la Confédération – a fixé le plafond de dépenses à un niveau relativement bas. S'il devait s'avérer que ce plafond ne correspond pas aux possibilités réelles de la fondation à créer, les tranches annuelles devraient être adaptées dans le cadre des accords annuels de prestations entre le Département et la fondation. Le Conseil fédéral demanderait alors à l'Assemblée fédérale, dans le cadre de la discussion annuelle du budget, la somme effectivement nécessaire.

Art. 18 Paiements et emprunts

Cet article règle les paiements entre la Confédération et la future fondation, et prévoit la possibilité de prêts de la part de la Confédération.

Il est à l'avantage de la fondation de pouvoir effectuer la majeure partie de ses opérations de trésorerie par le biais de la Confédération. La fondation disposera d'un compte courant auprès de la Confédération, les conditions étant fixées dans un contrat de droit public (al. 4). L'avantage est en outre réciproque si la fondation peut placer temporairement ses excédents auprès de la Confédération.

L'Administration fédérale des finances (AFF) est habilitée à octroyer des avances et des prêts de trésorerie aux services, entreprises et établissements de la Confédération. Elle garantit de toute façon la solvabilité permanente de la fondation.⁷⁷ Cette dernière est responsable de sa gestion financière. Elle doit pouvoir recourir à de tels emprunts, mais seulement en des circonstances exceptionnelles, par exemple pour acquérir des objets de collection qui risquent de quitter le pays (voir aussi art. 3, al. 2, let. e). La possibilité d'obtenir rapidement des prêts de trésorerie permet aussi d'acheter des expositions dont les délais d'obtention des droits sont parfois très courts. La loi prévoit encore cette possibilité pour les projets de grande envergure (al. 3). En revanche, les investissements, notamment l'achat de terrains, ne peuvent être financés de la sorte. Ces prêts de trésorerie sont d'ailleurs prévus également dans les lois d'organisation des CFF, de la Poste et des entreprises d'armement (RUAG). Il reste à fixer une procédure rapide qui en règle l'octroi et le versement.

Art. 19 Rémunération

Cette disposition règle les émoluments perçus par la fondation. Ils seront conformes au marché, mais aussi au mandat de la fondation. Celle-ci devra en particulier les publier.

La fondation agira en général en tant que sujet de droit privé et réglera ses rapports avec des tiers sur la base du droit privé (voir art. 25).⁷⁸ Elle n'aura donc pas besoin de justifier ses recettes par rapport à un tarif de droit public, mais pourra percevoir des émoluments conformes au marché et fixer ses tarifs de son propre chef. La fondation est néanmoins tenue d'observer ses obligations vis-à-vis du public – sa

⁷⁷ Art. 35, al. 2 LFC (LF du 6 octobre 1989 sur les finances de la Confédération; RS 611.0).

⁷⁸ Cf. Künzle, *Bibliotheksrecht*, § 2, gloses 43 et 46, p. 24 s.; Riemer, *Stiftungen*, glose 494, p. 310.

mission éducative à l'égard des enfants et des jeunes, par exemple, auxquels elle doit offrir la gratuité, ou alors des prix à leur portée. Quant aux services cantonaux spécialisés et aux enseignants et chercheurs suisses ou étrangers, elle leur offrira des tarifs spéciaux, proches des coûts effectifs, pour respecter sa vocation de service public. C'est pourquoi elle agira «dans les limites admises par son mandat». Au nom de la transparence, la fondation est tenue de publier ses tarifs, qui doivent être compréhensibles.

Art. 20 Etablissement des comptes et réserves

Cet article stipule comment la fondation est censée tenir et rendre ses comptes, et comment elle formera des réserves. Le système d'établissement des comptes prescrit s'inspire du droit de la société anonyme.

L'une des conséquences les plus marquées de la conversion du Musée national en fondation est l'obligation de tenir sa propre comptabilité (art. 2, al. 2). La fondation n'est plus soumise au droit budgétaire de la Confédération. Ce n'est qu'à partir de ce moment qu'elle acquiert véritablement son entière liberté d'action. Un autre aspect non moins important est le rôle que jouent la tenue et la reddition des comptes dans le contrôle de l'équilibre financier et, d'une manière plus générale, dans la gestion financière d'une entreprise. L'al. 1 soumet l'établissement des comptes de la fondation aux prescriptions régissant les comptes annuels des sociétés anonymes (art. 662a CO). Comme la fondation, en tant qu'institution juridique, diffère sur de nombreux points des sociétés anonymes, les prescriptions s'appliquent «par analogie». Pour les sociétés anonymes, les principes de présentation correcte exigent que les comptes annuels permettent de se faire une image aussi fidèle que possible de la fortune et des bénéfices, en indiquant aussi les chiffres de l'exercice précédent. Les principes et exigences en vigueur sont les suivants: exhaustivité, clarté, concision, prudence, continuité de l'activité, présentation et critères d'évaluation inchangés. Les compensations actif/passif et dépenses/recettes sont interdites. Les dispositions sur la comptabilité commerciale (art. 957 à 964 CO) s'appliquent à titre subsidiaire.

Les prescriptions du CO ne sont cependant que des premiers repères grossiers. Pour faciliter la comparaison des comptes annuels et en améliorer la valeur informative, donc la transparence, le secteur privé a mis au point des normes complexes et limitatives sur la reddition des comptes. En Suisse, on reconnaît les trois systèmes suivants de présentation des comptes:

- RPC Recommandations relatives à la présentation des comptes, de la commission spécialisée de la fondation RPC en Suisse⁷⁹;
- IAS *International Accounting Standards* de la Fédération internationale des comptables (IFAC);
- US GAAP *US Generally Accepted Accounting Standards* (principes reconnus de la comptabilité aux Etats-Unis).

Ces normes ont pour but d'assurer au intéressés, notamment aux actionnaires, collaborateurs et autres « stakeholders » des entreprises, qu'ils disposeront d'une image fidèle (« true and fair view ») de la fortune, des finances et des bénéfices d'une entreprise donnée. Le choix d'un système affecte la présentation des comptes, par

⁷⁹ <http://www.fer.ch>

exemple le bilan d'ouverture et, avec une certaine tolérance, le calcul et l'évaluation des valeurs qui y sont reportées. On ne sait pas prédire pour l'heure quel système la fondation adoptera. La commission RPC vient de conclure la procédure de consultation à propos de la norme RPC 21, «Présentation des comptes des organisations à but non lucratif», qui prend aussi en considération les sociétés soutenues par l'Etat, financées par des dons et qui ont une activité commerciale limitée. La plupart des entreprises fédérales des troisième et quatrième cercles appliquent le système RPC, mais l'IPI, qui a opté les normes IAS, ne regrette pas son choix.⁸⁰ Le choix dépendra en particulier des exigences en matière de transparence, de comparabilité et de controlling, ce dernier étant assuré par les services fédéraux. Il serait également possible de présenter la clôture des comptes selon différents systèmes. De toute façon, le recours à une norme bien connue et répandue facilite le recrutement de collaborateurs des services financiers et le travail de l'organe de contrôle ainsi que celui du Contrôle fédéral des finances.

La présentation des comptes a un rôle important en ce qui concerne les activités commerciales accessoires. Les comptes d'exploitation devant en effet renseigner sur les coûts de chaque prestation de service, elle ferait apparaître les subventions croisées et ferait autres distorsions de la concurrence (voir le commentaire de l'art. 5).

La définition de la présentation des comptes et le fait qu'elle s'inspire des prescriptions du droit de la société anonyme ne fondent cependant pas une base juridique qui obligerait la Confédération à financer le passage à une autre caisse de pensions ou à un autre système de normes comptables, le conseil de fondation dût-il en décider ainsi.

Pour assurer l'équilibre financier à moyen et à long terme de la fondation, il importe que, malgré le financement assuré par la Confédération, il soit possible de constituer des réserves pour couvrir les risques imprévus et les fluctuations des recettes mais aussi les investissements prévus. Sur ce point aussi, le régime de la société anonyme fournit des repères. Si les réserves sont trop élevées ou qu'elles ne se justifient plus, la Confédération peut en tenir compte lors de l'établissement de l'indemnité en la diminuant, le cas échéant d'une partie de la somme provisionnée. Les réserves peuvent aussi être prises en compte lors de l'établissement de l'indemnité si elles dépassent un plafond raisonnable et sont disproportionnées par rapport au bilan annuel de la fondation.

Art. 21 Assurance

Cet article règle l'assurance des risques encourus par les objets de collection et l'exploitation de la fondation. C'est en principe à la fondation qu'il incombe d'assurer ces risques, en tant qu'usufruitière des objets de collection. La Confédération peut toutefois aussi le faire, à titre subsidiaire (al. 2).

Jusqu'ici, la Confédération prenait elle-même à sa charge les risques inhérents à la conservation et au transport des objets des collections – les siens comme ceux de tiers – lors d'échanges culturels. Assurer des objets de musée soulève plusieurs pro-

⁸⁰ Cf. Christian Bock, «Die Bedeutung von Rechnungslegungsstandards für öffentliche Unternehmen: das Eidgenössische Institut für Geistiges Eigentum als Beispiel», *Der Schweizer Treuhänder* 75 (2001), 3/01, p. 225–230; Rapport sur l'activité du Contrôle fédéral des finances en 1997, destiné à la Délégation des finances des Chambres fédérales et au Conseil fédéral, 6 février 1998; FF **1998** 2772.

blèmes: comment couvrir des biens culturels uniques et irremplaçables, n'existant souvent qu'à un seul exemplaire, et les rembourser en cas de sinistre? Si une collection unique d'œuvres d'art est anéantie dans un incendie, elle ne pourra jamais être remplacée ou compensée en argent. Dans pareil cas, on évalue souvent une «valeur de reconstitution», c'est-à-dire les dépenses qu'entraînerait la constitution, par des achats sur le marché répartis sur plusieurs années, d'une collection comparable. Si un objet de collection était endommagé, le MNS le ferait réparer par ses spécialistes; dans ce cas, seuls les coûts de restauration joueraient un rôle. Ces questions et bien d'autres devant être tirées au clair par un assureur privé. L'administration fédérale a été chargée de procéder à une analyse complète des risques et de préparer les bases d'une décision sur la question d'une assurance par des tiers. Ces études auront un impact sur la manière dont la future fondation gèrera le dossier. Pour le moment, on garde à titre subsidiaire la possibilité d'en rester au statu quo, à savoir la prise en charge de l'assurance par la Confédération (al. 2). Ce système d'auto-assurance est d'ailleurs une tendance internationale. En principe, cependant, c'est à la fondation qu'il incombe désormais de veiller à ce que les valeurs qui lui sont confiées et ses risques d'exploitation soient assurés. Cela implique entre autres des assurances responsabilité civile, y compris à l'égard de la Confédération. Le principe est judicieux, parce qu'en tant qu'instance spécialisée, la fondation est mieux équipée pour évaluer les risques et assumer la responsabilité d'une assurance convenable. Les primes d'assurance constitueront de nouveaux postes du budget «dépenses» de la fondation.

Art. 22 Impôts

Cette disposition règle le statut fiscal de la fondation, qui est exonérée de tout impôt direct, mais reste soumise à certaines taxes et redevances indirectes.

L'exonération des impôts directs perçus par toutes les collectivités publiques est une mesure importante de soutien financier indirect. Elle comprend les taxes communales sur les billets d'entrée. Elle ne constitue cependant pas une exemption générale, ce qui serait injuste par rapport à d'autres institutions publiques. La fondation continuera à payer les contributions dites causales, les impôts fonciers et les droits de transfert. En ce qui concerne les redevances fédérales, les régimes de la TVA, de l'impôt anticipé (y compris les dispositions d'exécution cantonales) et des droits de timbre restent applicables.

2.1.9 Rapports de travail (section 7)

Art. 23 Droit du personnel

Cet article règle les droits des collaboratrices et des collaborateurs de la fondation. Cette dernière est soumise aux règlements concernant les conditions contractuelles valables pour les cadres supérieurs de la Confédération.

La future fondation sera en effet une «unité administrative décentralisée» (art. 2, al. 3, LOGA) ou un «établissement ou entreprise autonome» (art. 8, al. 3, OLOGA). Ces unités administratives sont couvertes par le champ d'application de la LPers «si les lois spéciales n'en disposent pas autrement» (art. 2, al. 1, let. e, LPers). L'éventualité de dispositions spéciales n'est pas envisagée pour le moment. Les bases du droit du personnel de la fondation sont donc la loi sur le personnel de la Confédéra-

tion (LPers), l'ordonnance sur le personnel de la Confédération (OPers)⁸¹ et l'ordonnance du DFF du 6 décembre 2001 concernant l'ordonnance sur le personnel de la Confédération (O-OPers)⁸².

En vertu de l'art. 3, al. 2, LPers, le Conseil fédéral octroiera à la fondation le statut d'employeur. Ce transfert de compétence aura lieu à la date d'entrée en vigueur de la LMu, moyennant une addition à l'art. 2 de l'ordonnance-cadre LPers.⁸³ La direction à l'égard de la fondation prend les décisions de l'employeur du «reste du personnel»⁸⁴, mais c'est au conseil de fondation qu'il incombe de «conclure, modifier et résilier les rapports de travail»⁸⁵ des membres de la direction. Ce partage des compétences devra être précisé dans une ordonnance du conseil de fondation approuvée par le Conseil fédéral (art. 10, al. 3, let. j, LMu). Cette ordonnance définira aussi les conditions d'engagement des membres de la direction et mentionnera les rares dérogations aux prescriptions de l'OPers, qui régissent aussi les rapports de travail de la fondation. On tient compte ainsi de la nécessité, pour la fondation, de jouir d'une plus grande liberté d'action.

Le Conseil fédéral a repris le débat mené publiquement et dans les milieux parlementaires sur les salaires des cadres et, plus généralement, sur les conditions contractuelles valables pour les cadres supérieurs des entreprises et institutions proches de la Confédération, et il a publié un rapport le 21 juin 2001. Le compte rendu concernant les conditions d'engagement, de rétribution et d'indemnisation doit être uniformisé et soumis au Conseil fédéral et à la Délégation des finances des Chambres fédérales. De plus, le Conseil fédéral a décidé d'établir des principes régissant l'indemnisation, la rétribution, les bonus, la prévoyance professionnelle ainsi que d'éventuelles prestations supplémentaires pour les fonctions de direction. Ces règles et principes s'appliquait aussi aux conseils de fondation, aux membres de la direction ainsi qu'aux collaboratrices et aux collaborateurs de la future institution qui seront rémunérés sur une base comparable. Il est aussi prévu d'appliquer les règlements de la loi sur le personnel de la Confédération, auxquels on renvoie dans l'al. 2.

Art. 24 Prévoyance professionnelle

Cet article établit que la prévoyance professionnelle des collaboratrices et des collaborateurs de la fondation est assurée par la Caisse fédérale de pensions.

Pour le 2^e pilier, les collaboratrices et les collaborateurs de la fondation restent affiliés à la Caisse fédérale de pensions. Selon l'art 1, al. 1, let. d, et l'art. 8 de la loi sur la CFP⁸⁶, la prévoyance professionnelle «des unités administratives décentralisées

⁸¹ Ordonnance du 3 juillet 2001 sur le personnel de la Confédération (OPers; RS 172.220.111.3).

⁸² Ordonnance du DFF du 6 décembre 2001 concernant l'ordonnance sur le personnel de la Confédération (O-OPers; RS 172.220.111.31).

⁸³ Ordonnance-cadre du 20 décembre 2000 relative à la loi sur le personnel de la Confédération (Ordonnance-cadre LPers; RS 172.220.11).

⁸⁴ L'art. 2, al. 4, OPers distingue les directrices et les directeurs d'offices et leurs suppléant(e)s du «reste du personnel».

⁸⁵ Pour la définition des «décisions de l'employeur», cf. art. 2, al. 1, OPers.

⁸⁶ LF du 23 juin 2000 régissant la Caisse fédérale de pensions (Loi sur la CFP; RS 172.222.0).

visées à l'art. 2, al. 3, LOGA» est assurée par la Caisse fédérale de pensions «si les lois spéciales n'en disposent pas autrement». Or la LMu ne prévoit pas de régime spécial.

Différentes décisions concernant l'aménagement de la prévoyance professionnelle des collaboratrices et des collaborateurs, comme l'établissement des parts de salaire assurées (art. 4, al. 2, loi sur la CFP) ou le financement des rentes d'invalidité (art. 5, al. 4, loi sur la CFP), sont prises par l'employeur. La fondation revêt ici la qualité d'employeur, car l'art. 3, let. c, loi sur la CFP stipule que les unités administratives décentralisées dotées de la personnalité juridique sont des employeurs au sens de la loi.

L'art. 24 LMu ne constitue cependant pas une base juridique qui obligerait la Confédération à financer le passage à une autre caisse de pensions ou à un autre système de normes comptables.

2.1.10 Rapports de droit (section 8)

Art. 25

Cet article établit que la fondation traite avec ses partenaires et sa clientèle selon le droit privé, d'égal à égal.

Cela ne signifie pourtant pas que la future fondation pourrait renoncer au respect des droits fondamentaux, au principe de l'égalité de traitement ou à celui de la proportionnalité. Toutes ces obligations restent en vigueur. Il faut d'ailleurs rappeler que, comme la plupart des autres services de la Confédération, le MNS a déjà recouru aux formes du droit privé dans ses relations avec des tiers, par exemple quand il achetait un objet de collection à un antiquaire. Désormais, tous les rapports de droit de la fondation seront soumis au droit privé, sauf ceux où la loi prévoit expressément le droit public, par exemple les relations avec la Confédération ou avec le canton et la Ville de Zurich. De par la nature de ces actes juridiques, il est évident que les mandats et les conventions de prestations ainsi qu'en règle générale les rapports relevant de la législation sur le personnel ont un caractère de droit public.

2.1.11 Surveillance (section 9)

Art. 26

Cette disposition règle la surveillance exercée par la Confédération et les droits qui en découlent.

Pour des raisons relevant de l'Etat de droit et de la démocratie, la surveillance efficace est le corollaire indispensable de l'autonomie accrue.⁸⁷ La fondation étant une institution financée majoritairement par des fonds publics, elle sera soumise à la surveillance étendue du Conseil fédéral (al. 1). Il ne s'agit cependant pas d'un contrôle étroit de l'opportunité des opérations quotidiennes, mais de ce qu'on appelle la

⁸⁷ Rhinow/Schmid/Biaggini: *Wirtschaftsrecht*, § 18, glose 79 *in fine*, p. 379.

surveillance juridique, dont le but est de vérifier que l'utilisation des ressources correspond à la tâche légale et aux bases juridiques de la fondation, et si le mandat et les conventions de prestations sont respectés (al. 2). L'organe de révision peut aussi être chargé de tâches de surveillance, puisqu'il rend compte au «propriétaire», représenté par le Conseil fédéral, des examens auxquels il a procédé (art. 12 LMu). La surveillance juridique implique le droit de consulter tous les documents pertinents et la charge d'établir le mandat et le contrat de prestations.

La fondation est en outre soumise au Contrôle fédéral des finances (CDF) en vertu de la haute surveillance parlementaire et de la surveillance exercée par le Conseil fédéral (art. 8, al. 1, let. d, LCF⁸⁸). Le CDF vérifie le bon ordre et la conformité au droit de la gestion financière de la fondation, ainsi que sa rentabilité (art. 5 LCF).

En tant que fondation nationale de droit public, la fondation Musée national suisse n'est pas soumise à la surveillance des fondations du Département fédéral de l'intérieur (selon l'art. 84 CC). Mais, conformément à sa loi spéciale, elle est soumise à une surveillance juridique qui est à la fois plus stricte et plus générale.

2.1.12 Dispositions finales (section 10)

Art. 27 Abrogation du droit en vigueur

Cet article statue que tous les actes législatifs actuels et qui concernent le Musée national seront abrogés pour être remplacés par la présente loi, au moment de son entrée en vigueur.

La base légale du MNS est constituée essentiellement par l'arrêté fondateur du 27 juin 1890, à quoi s'ajoute un arrêté fédéral de 1902 portant sur une révision partielle: les économies réalisées sur les crédits spéciaux destinés à l'acquisition d'objets de collection revenaient dans les caisses de l'Etat et non au fonds du Musée. Comme la fondation ne fera plus partie de l'administration fédérale centrale et qu'elle aura la personnalité juridique, ce règlement est dépassé. Au chapitre du Musée national, le budget fédéral comprenait d'autre part chaque année une rubrique destinée à l'acquisition d'objets de collection. Cette rubrique ne se fondait pas sur l'arrêté fondateur de 1890, mais, à l'origine, sur l'arrêté fédéral concernant la sauvegarde des antiquités nationales puis, dès 1959, sur l'arrêté fédéral concernant le crédit pour l'acquisition d'antiquités nationales. Dans la présente loi, cette base juridique a été reprise et développée à l'art. 17, al. 1, let. b. Les ordonnances d'application basées sur l'arrêté fondateur de 1890, à savoir l'ordonnance sur les émoluments et celle concernant la Commission du Musée national, seront abrogées à la date où le Conseil fédéral aura fixé l'entrée en vigueur de la loi.

⁸⁸ LF du 28 juin 1967 sur le Contrôle fédéral des finances (LCF); RS 614.0.

Art. 28 Création de la fondation et transition

Cet article règle le transfert des droits et devoirs du Musée national à la nouvelle personne morale. La fondation existera à partir de l'entrée en vigueur de la loi. Le Conseil fédéral peut prendre les décisions nécessaires au fur et à mesure de l'avancement des préparatifs.

Le passage à la fondation s'effectuera en plusieurs étapes, que le Conseil fédéral fixera au fur et à mesure, séparément ou en bloc, selon l'état des travaux préparatoires.

- Dans un premier temps, le Conseil fédéral mettra la loi en vigueur (art. 30, al. 2), ce qui marquera la naissance de la personnalité juridique de la fondation (art. 28, al. 1), laquelle se subrogera au MNS (al. 1, 2^e phrase).
- L'entrée en vigueur de la loi entraînera la nomination du conseil de fondation. En vertu de la répartition des compétences prévue sous réserve dans les dispositions transitoires pour la nomination de la direction opérationnelle (art. 10, al. 3, let. b, et art. 11, al. 1), celui-ci proposera dans un premier temps la nomination de la direction. La fondation sera opérationnelle aussitôt cette nomination faite.
- La Confédération a conclu des accords avec plusieurs cantons, ainsi qu'avec le canton et la Ville de Zurich, et des particuliers. Dans la mesure où la fondation se présentera comme nouveau sujet de droit aux côtés de la Confédération, ces accords devront être réexaminés, voire renégociés le cas échéant. Les réponses à la consultation ont montré que les cantons concernés sont en principe disposés à continuer d'assumer leurs anciennes tâches en reconnaissant que les accords conclus avec la Confédération sont aussi valables avec la fondation (al. 1).
- Le Conseil fédéral doit ensuite veiller au transfert à la fondation des valeurs, droits et obligations du MNS et en fixer la date (al. 2).

Il faudra dresser un certain nombre d'inventaires (pour autant qu'ils n'existent pas déjà). Il est prévu d'inscrire au registre foncier le contrat de droit public concernant le rapport juridique relatif aux biens-fonds (art. 28, al. 2, let. a).

Les inventaires des collections et des objets de collection existent déjà. Le Conseil fédéral peut les approuver (art. 28, al. 2, let. b). L'usufruit en est transféré à la fondation (art. 13). L'usufruit des choses mobilières s'établit par le transfert à l'usufruitier (art. 746, al. 1, CC). Comme la fondation se subroge au MNS à l'entrée en vigueur de la loi (art. 28, al. 1) et qu'elle reprend tous les biens-fonds et bâtiments, y compris ceux abritant des collections et des objets de collection, elle entre immédiatement en possession, donc en jouissance, des objets. Une clause complémentaire permet au Conseil fédéral de fixer la date à partir de laquelle les autres droits et obligations en rapport avec la fondation ont force de droit (art. 28, al. 3, let. c).

- Comme la fondation est une nouvelle personne morale, la loi doit statuer que c'est à elle qu'est transféré le solde du fonds spécial du musée (art. 28, al. 3, let. a). Ce fonds sera ensuite dissous.

- Le Conseil fédéral veillera ensuite à ce que soit établi un bilan d'ouverture de la fondation, bilan sur lequel se fondera la présentation des comptes.
- Une étape importante de la naissance de la fondation sera le début de la première période d'activité, qui pourra être fixé vraisemblablement au 1^{er} janvier 2005. Comme il pourrait en résulter une période transitoire pour une partie de 2004, période pendant laquelle la fondation ne disposera pas encore de l'indemnité, il faudra qu'elle puisse s'appuyer sur les crédits alloués au MNS et solliciter les services des offices assumant des tâches interdépartementales et des offices fournissant des prestations de transfert, comme les services de l'administration fédérale centrale (art. 28, al. 4).

Art. 29 Transfert des rapports de travail

Cet article établit les conséquences qu'auront sur les rapports de travail la fin du rapport de service avec le MNS et la naissance de la nouvelle personne morale. Ceux-ci ne sont pas révoqués pour être recréés, ils sont prolongés et transférés. Les avantages liés à l'ancienneté ne sont pas perdus. La répartition des compétences pour la nomination de la directrice ou du directeur, qui prévoit un droit de proposition de la part du conseil de fondation (art. 10, al. 3, let. b) et le droit de nomination de la part du Conseil fédéral (art. 11, al. 1), sera appliquée également lors du passage du Musée national à la fondation (art. 29 *in fine*).

En ce qui concerne la prévoyance professionnelle, il n'est pas nécessaire que la LMU prévoie une disposition spéciale pour le passage de l'ancien au nouvel employeur. En vertu de l'art. 1 loi sur la CFP, tant les membres de l'administration fédérale centrale que ceux des unités administratives décentralisées sont assurés par la Caisse fédérale de pensions. Le changement mentionné est assimilé à un changement de poste au sein de l'administration centrale. Le changement d'«employeur»⁸⁹ n'actionne donc pas les prestations de libre-passage.

2.2 **Commentaire de l'arrêté fédéral allouant un plafond de dépenses à la fondation Musée national suisse pour la période de 2005 à 2008**

La fondation doit pouvoir travailler selon son plan d'exploitation le plus rapidement possible après l'entrée en vigueur de la LMU. Dans l'état actuel des préparatifs, le montant de l'indemnité nécessaire pour la première période du mandat de prestations peut déjà être calculée. C'est pourquoi un premier plafond de dépenses est soumis à l'Assemblée fédérale en même temps que la loi.

Préambule

L'arrêté fédéral se fonde sur l'art. 167 Cst., en vertu duquel l'Assemblée fédérale arrête les dépenses de la Confédération. L'art. 17, al. 3, LMU permet à l'Assemblée fédérale de décider de l'indemnité par un arrêté fédéral simple.

⁸⁹ Selon la définition de la loi sur la CFP, qui n'est pas identique à celle de la LPers.

Art. 1

Cet article nomme le montant du plafond de dépenses et le nombre d'années pour lequel il est valable. Le montant est sollicité pour la période allant de 2005 à 2008.

Comme il a été dit ci-dessus dans le commentaire relatif à l'art. 17, il a fallu calculer et évaluer le plafond de dépenses longtemps à l'avance. C'est pourquoi le Conseil fédéral l'a fixé à un niveau relativement bas. Il demandera par conséquent les parts annuelles à l'Assemblée fédérale, en fonction des besoins des activités de la fondation. Le premier mandat de prestations quadriennal de la fondation exigera, selon les estimations faites dans le cadre de l'élaboration du *business plan*, une participation directe de la Confédération d'un montant de 111 millions de francs. Cette somme ne comprend pas les éventuelles indemnités dues à l'OFCL pour la jouissance des biens-fonds. L'entretien et la rénovation des bâtiments n'ont pas été pris en compte non plus. Pour le calcul de cette somme, voir ch. 3.1.1.

D'après le *business plan* et le *master plan*, la fondation aurait besoin chaque année d'une enveloppe fédérale située entre 27,9 et 27,6 millions de francs. C'est probablement pendant la période 2005–2008 qu'auront lieu la rénovation et l'extension de la maison mère de Zurich, qui est en même temps la principale ressource financière du groupe MUSÉE SUISSE. Sa fermeture occasionnera certes quelques économies, mais le déménagement provisoire et d'autres frais provoqueront de leur côté des surcoûts importants, sans parler du manque à gagner sur les entrées. Il est probable que les économies et les surcoûts s'équilibreront plus ou moins pendant cette période.

Art. 2

Pur arrêté de financement, promulgué sur la base d'une autorisation énoncée dans une loi fédérale, le présent arrêté n'est pas sujet au référendum. Il s'agit d'un arrêté fédéral simple (art. 163, al. 2, Cst.).

3 Conséquences

3.1 Conséquences pour les finances et le personnel

3.1.1 Conséquences pour la Confédération

3.1.1.1 Vue d'ensemble

Le Conseil fédéral entend transformer le MNS en une personne morale sans charger pour autant la Confédération d'un fardeau financier annuel plus lourd. L'intention est plutôt qu'avec une indemnité inchangée, la fondation soit en mesure d'obtenir un rendement plus élevé en se comportant en entrepreneur.

D'ici à ce que le MNS actuel ait revêtu son nouveau statut, il y aura encore des coûts de restructuration, qui seront comptabilisés séparément sous le titre de «Renouvellement de l'exploitation» et sollicités dans le budget.

Ce crédit couvrira encore d'autres besoins financiers temporaires durant la même période: d'une part la préparation, par le MNS, des travaux de rénovation et d'extension de la maison mère de Zurich, de l'autre la refonte interne complète de l'explo-

tation. Ces groupes de coûts sont inscrits sous les titres «Préparation construction» et «Renouvellement du musée». Ils ne seront pas précisés davantage ici.

3.1.1.2 Compte de résultats prévisionnel

La base du plan financier est le montant des ressources que la Confédération met actuellement à disposition du MNS. Or celles-ci n'apparaissent pas toutes dans le budget de l'Office fédéral de la culture, dont dépend le MNS. Le MNS bénéficie en effet de nombreuses prestations des offices assumant des tâches interdépartementales notamment. Le budget futur de la fondation affichera donc une contribution fédérale plus élevée que la somme des contributions attestées actuellement dans le budget de la Confédération comme étant destinées au MNS.

Basé sur le budget 2002, le tableau ci-dessous montre le compte de résultats prévisionnel du MNS, avec d'une part les postes destinés au MNS qui figurent explicitement dans les comptes et le budget de la Confédération (dépenses directes). Ils sont inscrits avec les coûts supplémentaires engendrés par la création de la fondation. Il en résulte un «plan des dépenses» annuel de 21,887 millions de francs, auquel est ajouté, par rapport aux volumes budgétaires réels pour l'année 2003, un léger facteur de correction (couverture insuffisante des coûts, par exemple dans le domaine de la sécurité). D'autre part, le compte de résultats prévisionnel affiche les prestations (parfois estimées) des autres offices fédéraux, ainsi que les contributions des cantons et de tiers (charges supplémentaires MNS).

Compte de résultats prévisionnel 2003 Musée national suisse

Charges (en milliers de francs)		Recettes/financement (en milliers de francs)	
A. Dépenses directes		A'. Budget OFC, part MNS	
1. Personnel	14 531	1'. Personnel	14 531
2. Biens et services	7 356	2'. Biens et services	7 356
<i>3. = Dépenses directes (fondation) 21 887</i>		<i>3'. = Enveloppe fédérale directe 21 887</i>	
B. Charges suppl. MNS 6 325		B'. Prestations complémentaires d'offices fédéraux en faveur du MNS	
1. Indemnité pour jouissance des immeubles	gratuite	1'. OFCL (gérant de la Confédération)	
2. Petit entretien	1 300	2'. OFCL	3 321
3. Contrats de maintenance	875	3'. OFCL	
4. Imprimés	1 146	4'. OFCL	
5. Téléphone, portos, frais bancaires	750	5'. AFF	750
6. Entretien véhicules	40	6'. DDPS	40
7. Mobilier	80	7'. OFC	80
8. Gestion du personnel	384	8'. OFPers	384
9. Administration PUBLICA	60	9'. CFA	60
10. Organe de révision	50	10'. CDF	50
11. Exploitation CCSAP	200	11'. OFIT/CCSAP	250
12. Exploitation réseau (OFIT)	50	12'. OFIT	
13. Frais d'informatique CSI DFI	320	13'. SGDFI	320
14. Assurance objets	800	14'. Assurance de la Confédération	800
15. Divers (y compris conseil de fondation et enquêtes sur le public)	270	15'. Divers	270
<i>16. = Charges totales (Fondation) 28 212</i>		<i>16'. = Enveloppe fédérale indirecte 28 212</i>	
C. Autres charges MNS		C'. Recettes propres MNS	
1. Acquisitions	1 000	1'. Recettes, ventes	1 455
2. Autres dépenses	1 500	2'. Contributions cantonales	345
		3'. Legs/donations	700
<i>4. = Autres charges (fondation) 2 500</i>		<i>4'. = Recettes et dons 2 500</i>	
D. = Total charges (fondation) 30 712		D'. = Total produits (fondation) 30 712	

Commentaire du compte de résultats prévisionnel:

Le groupe A comprend les dépenses de personnel et de biens et services figurant actuellement au budget de la Confédération, auxquelles sont ajoutés de légers facteurs de correction.

Le groupe B énumère diverses charges et prestations.

1. Les coûts des immeubles de la Confédération étant imputés globalement au crédit de l'OFCL, ceux des biens-fonds du MNS ne sont pas comptabilisés séparément. Comme il incombera désormais au Conseil fédéral d'établir ces coûts et de décider s'ils doivent être pris en compte ou non dans l'indemnité, aucun montant n'a été indiqué.
2. à 4. Le petit entretien sera désormais à la charge de la fondation, même s'il est assuré par l'OFCL. Il doit donc être pris en compte dans le budget de la fondation. Celle-ci devra aussi assumer les contrats de maintenance gérés actuellement par l'OFCL. Les charges de l'OFCL diminuent d'autant.
5. Les frais de téléphone, de portos et de banque sont assumés actuellement par l'Administration fédérale des finances.
6. Les véhicules de service actuels sont acquis et entretenus par le DDPS.
7. Le budget du mobilier du MNS est géré par l'Office fédéral de la culture.
8. La gestion du personnel occasionne des coûts à l'Office fédéral du personnel (OFFPers). Elle sera désormais assumée par la fondation. Les coûts estimés se basent sur une évaluation des coûts de la délocalisation (*outsourcing*) de la gestion du personnel. Cette charge ne peut être retranchée du budget de l'OFFPers.
9. Il en va de même des charges de la Caisse fédérale de pensions (future Publica) pour le MNS.
10. Le Contrôle fédéral des finances exerce son activité sur la base de son propre budget. Les charges pour l'organe de révision additionnel prévu par la loi doivent être assumées par la fondation. Il s'agit d'une nouvelle charge, qui ne figurerait pas jusqu'ici au budget de la Confédération.
11. à 13. Les prestations d'informatique fournies par l'OFIT et le Centre de services informatiques du DFI doivent être désormais payées par la fondation, qu'elles soient fournies par l'OFIT, le CSI ou un bureau externe.
14. La pratique constante de la Confédération a été d'assurer elle-même la majeure partie de ses risques. Dans les rares cas où de grands sinistres sont survenus, elle les a couverts par des crédits supplémentaires. De nouvelles charges n'apparaîtront que si la fondation ne peut plus recourir à l'assurance de la Confédération. Jusqu'ici, le budget de la Confédération ne comprend en effet pas de rubrique pour des primes d'assurance externe.
15. Le conseil de fondation se subroge à la Commission du Musée national et en reprend les charges financières. Les enquêtes auprès du public seront une nouvelle charge: elles fourniront des indications sur le rendement de l'activité du MNS (art. 170 Cst.). Ces charges ne figuraient pas jusqu'ici au budget de la Confédération.

Le tableau ci-dessus montre que les prestations ne peuvent pas toutes être attribuées à un office ou à un poste du budget de la Confédération, souvent parce qu'elles n'existaient pas (assurance objets, par exemple). Les surcoûts qui en résultent se situent cependant dans des limites raisonnables. Certains montants font partie de forfaits (tels que frais de téléphone, de port et de banque ou d'entretien des immeubles) qui ne doivent pas diminuer malgré la création de la fondation.

Le groupe C affiche les charges que le MNS a assumées lui-même grâce à ses recettes, aux contributions des cantons et aux dons non affectés de tiers (donations de mécènes, dispositions testamentaires).

3.1.1.3 Estimation des recettes

En l'an 2000, le MNS a perçu des entrées pour la première fois. Les futures recettes ont été estimées sur la base des entrées 2000 et 2001. Il faut tenir compte du fait que, de 2005 à 2008, pendant la fermeture – pour cause de rénovation et d'extension – de la maison mère de Zurich (qui encaisse près de deux tiers des entrées), il y aura sans doute un recul marqué des recettes. Après la réouverture, on espère une augmentation importante des entrées. Le double d'entrées (en deux ans) par rapport aux années d'avant la fermeture est considéré comme un objectif réaliste.

3.1.1.4 Plan financier de 2005 à 2008

Valeur en millions de francs	Budget ordinaire			Régime enveloppe financière				Total 4 ans
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	
Charges directes	21.9	21.9	21.9	21.9	21.9	21.9	21.9	87.6
Charges supplémentaires	6.3	6.3	6.3	6.3	6.3	6.3	6.3	25.2
Autres charges	2.5	2.5	2.5	2.5	2.5	2.5	2.5	10.0
Total charges fondation	30.7	30.7	30.7	30.7	30.7	30.7	30.7	122.8
Recettes	-2.2	-2.5	-2.7	-2.7	-2.8	-2.9	-3.0	-11.4
Enveloppe financière fédérale	28.5	28.2	28.0	28.0	27.9	27.8	27.7	111.4
Taux de couverture des coûts en %	7.2	8.1	8.8	8.8	9.1	9.4	9.8	9.3

On a déjà été signalé que le plafond de dépenses a été calculé et évalué longtemps à l'avance. C'est pourquoi le Conseil fédéral – au vu notamment de la situation financière actuelle de la Confédération – a fixé le plafond de dépenses à un niveau relativement bas. Si ce montant devait s'éloigner trop fortement des conditions réelles, le Conseil fédéral demanderait alors à l'Assemblée fédérale, dans le cadre de la discussion annuelle du budget, le montant effectivement nécessaire. L'autorité de surveillance trouvera dans le *reporting* financier de la fondation les informations relatives aux dépenses nécessaires à l'exécution du mandat de prestations.

3.1.1.5 Charges pour biens-fonds

La transformation du MNS en une personne morale indépendante fait que les biens-fonds sont mis à sa disposition dans le cadre d'un contrat de droit public, ce qui impliquerait le versement d'une indemnité (fictive) à l'OFCL estimée à 14,2 millions de francs par an.⁹⁰ La valeur vénale des biens-fonds laissés en usufruit est estimée à environ 400 millions de francs.

3.1.2 Conséquences pour les cantons

Le projet n'entraîne pas de charges supplémentaires pour les cantons. Les cantons d'implantation ne devraient a priori pas non plus connaître de variations notables.

3.1.3 Conséquences pour les autres musées

La transformation du MNS en une fondation n'aura pas d'impact direct sur les autres musées, même si une concurrence accrue dans certains secteurs n'est pas à exclure. D'un autre côté, la fondation est tenue de coopérer et de coordonner, en sa qualité de musée national. A ce titre, elle pourra apporter un soutien immatériel. Elle sera aussi vraisemblablement en mesure d'offrir à des conditions avantageuses ses services et son savoir-faire aux cantons et aux petits musées communaux et régionaux. Nous considérons que le changement de statut du MNS aura des effets essentiellement positifs sur les autres musées.

3.2 Conséquences dans le secteur informatique

L'environnement informatique doit être entièrement réaménagé pour ce qui est de ses applications administratives. En effet, les applications BVPlus et le système REFICO ne seront plus de mise. Il faudra reconsidérer les rapports avec le service informatique du DFI (SGDFI). Un modèle de gestion informatique devra être élaboré dans le cadre des travaux de transformation, la délocalisation (outsourcing) étant une option à examiner sérieusement. Les coûts d'informatique figurent au ch. 3.1.1.2 dans le budget théorique et au ch. 3.1.1.4 dans le plan financier.

3.3 Conséquences pour le personnel

Le MNS sait la part décisive que ses collaboratrices et ses collaborateurs ont dans son succès. C'est pourquoi ils sont associés étroitement aux divers projets en cours. La fondation reprend les collaboratrices et les collaborateurs aux conditions existantes. La formation et le perfectionnement seront intensifiés pour leur permettre de maîtriser encore mieux le renouvellement de l'exploitation.

⁹⁰ Estimation de l'OFCL du 10 avril 2002.

3.4 Egalité entre femmes et hommes

Les efforts déployés aujourd’hui pour promouvoir l’égalité entre femmes et hommes sont intégrés au processus de transformation. Ils se traduisent par une plus forte présence des femmes dans l’institution, notamment aux postes de cadres.

3.5 Conséquences économiques

Un musée national attrayant, avec un siège à Prangins et six autres établissements, ne peut avoir que des répercussions positives sur le pays en termes de marketing; il représente une plus-value touristique, sans parler des avantages liés à la création d’emplois qualifiés et de l’effet d’appel sur les prestations du secteur privé. L’accueil de congrès à Prangins, à Zurich ou dans les dépendances extérieures est également une possibilité à étudier de près. D’une façon générale, les investissements de la Confédération seront désormais mieux exploités et mieux commercialisés. Avec leurs collections et leurs objets, leurs reproductions et leurs droits, les musées sont en effet d’importants dépositaires de «matières premières» dans notre société de l’information et du savoir. Les répercussions du projet de loi sur l’économie peuvent donc être qualifiés de positives.

3.6 Frein aux dépenses

Afin de limiter les dépenses, l’art. 159, al. 3, let. b, Cst. statue que s’ils entraînent de nouvelles dépenses uniques de plus de 20 millions de francs ou de nouvelles dépenses périodiques de plus de 2 millions de francs, les crédits d’engagement et les plafonds de dépenses doivent être soumis à l’approbation de la majorité des membres de chaque conseil. Du point de vue du droit budgétaire, la création d’une fondation de droit public dotée d’une personnalité juridique propre ainsi que la décision portant octroi d’une enveloppe financière constituent une dépense nouvelle.⁹¹ Les dépenses récurrentes engagées pour la fondation excèdent le seuil de l’art. 159 Cst. Aussi le projet de loi est-il soumis au frein des dépenses.

4 Programme de la législature

Le projet est mentionné dans le programme de la législature 1999–2003 du 1^{er} mars 2000 (FF 2000 2230).

⁹¹ Rhinow/Schmid /Biaggini: *Wirtschaftsrecht*, §18, glose 64 in fine, p. 375.

5 Bases juridiques

5.1 Constitutionnalité

Le projet se fonde sur l'art. 69, al. 2, Cst. Nous renvoyons le lecteur aux explications données dans le commentaire du titre et du préambule.

5.2 Forme de l'acte à adopter

Selon les art. 163 et 164, al. 1, Cst., les dispositions importantes fixant des règles de droit doivent revêtir la forme d'une loi fédérale. Appartiennent à cette catégorie les dispositions fondamentales relatives aux tâches et aux prestations de la Confédération ainsi qu'à l'organisation et à la procédure des autorités fédérales. Le projet de loi contient de telles dispositions. Aussi doit-il être édicté sous la forme d'une loi fédérale. Cette dernière est sujette au référendum (art. 141, al. 1, let. a, Cst.).

En vertu de la compétence de l'Assemblée fédérale de voter les dépenses (art. 167 Cst.) et sur la base de l'art. 17, al. 3 du projet de loi, l'arrêté fédéral concernant le plafond de dépenses peut revêtir la forme d'arrêtés fédéraux simples non sujets au référendum (art. 163, al. 2, Cst.).

5.3 Délégation de compétences législatives

En vertu de son statut d'employeur, le conseil de fondation se voit déléguer le soin d'élaborer le règlement du personnel, mais sous réserve de l'approbation du Conseil fédéral.

Le conseil de fondation est habilité par ailleurs à édicter des prescriptions internes sous forme de règlements. Il ne s'agit pas ici de délégation de compétence législative. Comme il n'y a pas besoin pour le moment de clauses d'exécution supplémentaires, on a renoncé à une disposition expresse sur la délégation de compétences législatives.

5.4 Rapports avec le droit européen

Le projet est sans incidence dans l'optique du droit européen.

Table des matières

Condensé	476
1 Partie générale	478
1.1 Contexte	478
1.1.1 Création à Zurich	478
1.1.2 Siège romand du Château de Prangins	479
1.1.3 Le Musée national au sein de l'administration fédérale	479
1.1.4 Naissance d'un groupe de musées	480
1.1.5 Collections du Musée national	481
1.1.6 Etudier, entretenir et conserver	482
1.1.7 Communication	482
1.1.8 Le Musée national, reflet de son histoire	483
1.2 Mutations sociales et tendances évolutives du Musée national	483
1.2.1 Rôle de l'histoire au XXI ^e siècle	483
1.2.2 Vivre l'histoire	484
1.2.3 Lien entre le présent et le passé	485
1.2.4 Le musée, lieu de spectacle	485
1.2.5 Musée national et Internet	488
1.2.6 Mutations structurelles du public et des collections	488
1.2.7 Prémisses de la promotion de la culture	488
1.3 Le Musée national et son environnement	489
1.3.1 Les musées suisses et la coordination	489
1.3.2 Vue d'ensemble des musées suisses	489
1.3.3 Autres collections et musées principaux de la Confédération	490
1.3.4 Soutien fédéral à d'autres musées	492
1.3.5 Encourager la coopération	492
1.3.6 Un pont entre l'éducation et la science	493
1.4 Le Musée national suisse dans le contexte international	493
1.4.1 Concurrence et collaboration	493
1.4.2 Réforme des musées dans certains Etats d'Europe	494
1.5 Réflexions sur le statut d'autonomie	495
1.5.1 Financement	496
1.5.2 Personnel	496
1.5.3 Direction	497
1.5.4 Liberté d'action	497
1.5.5 Risques de l'autonomie	497
1.5.6 La réforme de l'administration des années 90	498
1.6 Avenir d'une fondation de droit public	499
1.6.1 Evaluation du meilleur statut juridique	499
1.6.2 Une réforme en trois étapes pour aboutir au «Nouveau Musée national»	500
1.6.3 Perspectives de l'avenir de la fondation	501
1.7 Résultats de la consultation des cantons d'implantation	502
1.7.1 Conception de la consultation	502

1.7.2 Accueil fait au projet et à ses principaux éléments	502
1.7.3 Autres remarques	503
1.7.4 Prise en compte des avis dans le projet	504
1.8 Requête du Musée suisse des transports (Lucerne)	506
2 Partie spéciale: commentaire du projet de loi	507
2.1 Commentaire par article	507
2.1.1 Titre et préambule	507
2.1.2 Dispositions générales (section 1)	507
2.1.3 Domaines d'activité (section 2)	509
2.1.4 Mandat de prestations et convention de prestations (section 3)	517
2.1.5 Organisation (section 4)	520
2.1.6 Objets de collection et musées (section 5)	522
2.1.7 Bien-fonds et musées (art. 16)	526
2.1.8 Financement (section 6)	528
2.1.9 Rapports de travail (section 7)	533
2.1.10 Rapports de droit (section 8)	535
2.1.11 Surveillance (section 9)	535
2.1.12 Dispositions finales (section 10)	536
2.2 Commentaire de l'arrêté fédéral allouant un plafond de dépenses à la fondation Musée national suisse pour la période de 2005 à 2008	538
3 Conséquences	539
3.1 Conséquences pour les finances et le personnel	539
3.1.1 Conséquences pour la Confédération	539
3.1.1.1 Vue d'ensemble	539
3.1.1.2 Compte de résultats prévisionnel	540
3.1.1.3 Estimation des recettes	543
3.1.1.4 Plan financier de 2005 à 2008	543
3.1.1.5 Charges pour biens-fonds	544
3.1.2 Conséquences pour les cantons	544
3.1.3 Conséquences pour les autres musées	544
3.2 Conséquences dans le secteur informatique	544
3.3 Conséquences pour le personnel	544
3.4 Egalité entre femmes et hommes	545
3.5 Conséquences économiques	545
3.6 Frein aux dépenses	545
4 Programme de la législation	545
5 Bases juridiques	546
5.1 Constitutionnalité	546
5.2 Forme de l'acte à adopter	546
5.3 Délégation de compétences législatives	546
5.4 Rapports avec le droit européen	546

Loi fédérale sur la fondation Musée national suisse (Loi sur le Musée national suisse, LMu) (Projet)	550
Arrêté fédéral allouant un plafond de dépenses à la fondation Musée national suisse pour la période 2005–2008 (Projet)	560